

344.046
SOE
P 4



PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG

Tesis

**Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum.**

Oleh :

Drs. H. UTOMO SOETOPO, SH

B4A-099 163

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

UPT-PUSTAK-UNSDIP



UPT-PUSTAK-UNDIP	
Nr. Daft:	2139 / T / 04 / 14
Tgl.	30 Jan 04

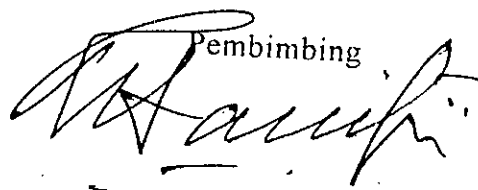
**PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP PENEGAKAN HUKUM
LINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal,
Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

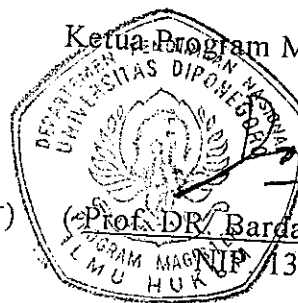
Oleh :

Drs. H. UTOMO SOETOPO, SH
B4A 099 163

Mengetahui

Pembimbing


(Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH)
NIP. 130.350.517



Ketua Program Magister Ilmu Hukum

(Prof. DR. Barda Nawawi Arif, SH)
NIP. 130.350.519

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmaanirrohim

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena dengan rahmat dan ijin-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini. Judul yang penulis pilih dalam penyusunan tesis ini adalah :

“PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG”.

Penulis menghaturkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dan mendukung hingga terselesainya penulisan tesis ini kepada :

1. Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH selaku pembimbing yang secara efektif, efisien atas tugas hariannya, senantiasa tetap setiap saat membimbing, mengarahkan, memberi dorongan kepada penulis agar mempercepat dalam proses penyelesaian tesis ini. Penulis memahami bahwa beliau selalu memberikan keteladanan nyata kepada penulis akan tanggung jawab dan disiplin waktu, terlebih ketekunan beliau untuk selalu belajar, belajar, belajar.
2. Ketua Program Magister Ilmu Hukum dalam hal ini Prof. DR. Barda Nawawi Arif, SH, yang telah menerima dan memberi kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan Studi Pasca Sarjana di Universitas Diponegoro Semarang.
3. Prof. DR. Satjipto Raharjo, SH, Prof. DR. Hj. Sri Rejeki Hartono, SH, Prof. DR. I S. Susanto, SH, Prof. DR. Hj. Esmi Warasih, SH, DR. Mumpuni Martoyo, SH, Prof. Sutandiyo, MPA, Prof. DR. Suwito, SH (Alm) serta Arif Hidayat, SH, MHum, Budi Gutami, SH. MHum yang telah memberikan arahan dan masukan bagi penulisan tesis ini melalui Forum Review.
4. Seluruh Dosen serta Guru Besar Magister Ilmu Hukum yang telah memperkaya penulis dengan materi-materi perkuliahan yang sudah penulis terima.

5. Seluruh Karyawan/Karyawati Program Magister Ilmu Hukum yang telah membantu dalam kelancaran administrasi kegiatan perkuliahan.
6. Pimpinan kota Semarang dalam hal ini H. Sukawi Sutarip, SH yang telah memberikan kesempatan untuk studi lanjut Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
7. Para informan di lapangan yang telah membantu memberikan informasi yang bermanfaat bagi penulisan tesis ini.
8. Rekan-rekan mahasiswa yang dengan cara masing-masing telah ikut mendukung penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa dalam pembuatan tesis ini masih kurang sempurna maka dari itu penulis menerima dengan ikhlas semua masukan-masukan yang konstruktif bagi penyempurnaan tesis yang kami wujudkan, semoga tesis ini bermanfaat bagi masyarakat, bangsa dan negara. Amin

Semarang, Januari 2003

Penulis

RINGKASAN

PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG (Drs. H. Utomo Sutopo, SH)

Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya. Maka barangsiapa merusak dan/atau mencemarkan lingkungan hidup dapat dikenakan sanksi. Hal ini tegas-tegas diatur dalam pasal 20 dan pasal 22 UU No. 4 tahun 1982.

Pada waktu ini kerusakan lingkungan hidup seringkali disebabkan oleh sistem pengelolaan yang belum efektif dan efisien. Oleh karena itu sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah terbentuknya sistem kelembagaan yang lebih efisien dan efektif, mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah, baik dalam lingkungan pemerintah, dunia usaha maupun organisasi masyarakat, sasaran ini mencakup terbentuknya kelembagaan dalam sistem pembiayaan lingkungan hidup, organisasi pelaksanaannya dan pengawasan, dan sistem informasi, serta komunikasi sosialnya. Dengan sistem pengelolaan yang efektif diharapkan peran serta masyarakat dalam pembangunan lingkungan hidup akan meningkat. Peran serta masyarakat merupakan salah satu syarat utama bagi keberhasilan usaha pengendalian dan pelestarian lingkungan, namun demikian peran serta masyarakat rendah. Disamping itu adanya kebijaksanaan dari pemerintah dalam menangani pelanggaran dengan mengutamakan pembinaan dan pemilihan lingkungan dari pada menjatuhkan sanksi menyebabkan pelanggar meremehkan masalah pencemaran lingkungan. Kekurangtegasan pemerintah ini sering disalahgunakan untuk melakukan pelanggaran.

Mengingat persepsi masyarakat adalah suatu kontribusi sosial yaitu suatu gambaran yang diciptakan oleh pelaku anggota masyarakat terhadap fenomena tertentu atas suatu interaksi yang terjadi dalam konteks tertentu, maka kejahatan/bukan adalah melekat pada orang yang melihatnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka menjadi penting untuk mengkaji masalah persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan. Dalam kajian ini diajukan beberapa masalah, salah satunya bagaimana persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan serta kehendak-kehendaknya dan bagaimana pengaruh kondisi struktur politik, ekonomi, sosial, budaya, terhadap penegakan hukum lingkungan di kota Semarang.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif, dipilih karena melalui pendekatan ini diharapkan dapat dihasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis/lesan dari orang dan perilaku yang diamati. Dalam hal ini perilaku dari masyarakat dan aparat penegak hukum yang mempunyai peran.

Dari penelitian dijumpai beberapa hal-hal sebagai berikut :

1. Pengetahuan masyarakat mengenai pencemaran lingkungan ketika mereka berinteraksi dengan lingkungannya yaitu ketika mereka memperoleh masukan dari Balai Penelitian. Rangsangan yang diberikan oleh Balai Penelitian menyebabkan masyarakat melakukan respon dan melaporkannya kepada instansi terkait. Begitu juga pengetahuan mereka tentang penegakan hukum lingkungan juga didapat dari interaksinya dengan lingkungan, pada waktu melakukan perundingan dengan aparat pemerintah. Dari hasil perundingan ini kemudian dapat memberikan penilaian/mempersepsikan bahwa penegakan hukum lingkungan tidak mencerminkan keadilan, melainkan menguntungkan salah satu pihak.
2. Persepsi masyarakat umum (industri) terhadap lingkungan justru bervariasi; masyarakat membuang limbah melebihi baku mutu lingkungan dianggap kejahatan, ada yang menganggap itu hal biasa, karena masyarakat menganggap sungai adalah tempat untuk membuang segala macam kotoran. Persepsi masyarakat (industri) terhadap penegakan hukum lingkungan juga bervariasi. Ada yang lebih menyukai diselesaikan di lembaga resmi, ada pula yang setuju dengan musyawarah. Pihak Pemda menganggap bahwa kasus pencemaran lingkungan tidak harus dikenakan sanksi pidana, melainkan masih ditoleransi untuk diselesaikan dengan kebijakan pemerintah dengan dua tahap :
Tahap pertama pendataan dan analisis mengenai kegiatan, dampak dan tingkat pencemarannya dan tahap kedua dimulai dengan penanganan sengketa kemudian dilanjutkan dengan perbaikan sumberdaya alamnya, dilakukan dengan memberikan Surat Peringatan atau penandatanganan Superkasih melalui proyek Prokasih, kemudian dilakukan pemantauan rutin.
Pihak Polisi, Jaksa, Hakim setuju untuk menggunakan sanksi pidana asal perbuatannya betul-betul terbukti pencemaran, hanya saja menurut mereka perlu ada koordinasi antar instansi terkait, yang selama ini koordinasi dalam pelimpahan kasus belum pernah dilakukan.
3. Pengaruh kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya terhadap penegakan hukum lingkungan di kota Semarang sangat besar. Hal ini merupakan dari tidak adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari Pemda untuk melimpahkan kasus pencemaran lingkungan ke pengadilan atas dasar pertimbangan pembangunan, seperti memperluas lapangan kerja, menambah pendapatan Pemda dan sebagainya.

ABSTRACT

PEOPLE'S PERCEPTION AGAINST ENVIRONMENTAL LAW ENFORCEMENT IN SEMARANG CITY

(Drs. H. Utomo Soetopo, SH)

Every person has the rights for a good and healthy environment, and has the responsibilities to preserve the living environment and to prevent and overcome the pollutions and its damage. Therefore for those whom cause damage and/or pollution to the environment could be punished. This has been arranged in the section No.20 and 22 act No 4/1982.

The damage of living environment nowadays is mostly caused by the ineffective and inefficient management system. Therefore the aim of the living environment management is to form up a more effective and efficient organization, from the top level to the regions, whether it's inside the government circles, business, or the society's organization. These aims cover the forms of institution in the living environment funding system, the executor institution and monitoring, and information system, also its social communication. With an effective management system, participation from the society is expected to be rising in the developing of living environment. Participation of the society is one of main factors to the success of the effort of controlling and preservation of the environment, but there is still lack of the community's participation. Besides, the government's policy in handling the violation by giving priority to the education rather than give the punishment cause the subject to consider the environmental pollution of no importance. The lack of firm of the government is oftenly used to break the law.

Considering the perception of the society is a social contribution that is a picture created by actors of society's member against a certain phenomenon of an interaction occurred in certain contexts, so a crime or not a crime depends on the person looking at the problem.

Considering the problems we are dealing with above, it is important to study the society's perception against the environmental law enforcement. In this study there are some problems; one of them is how is the people's perception against the law enforcement, and its wishes and the influence of political structure, economics, social, culture, against the environmental law enforcement in Semarang city.

The study is done with the qualitative approach, which is chosen because it is expected that through this approach, descriptive data could be gained in the form of written or targeted word from the people and the actor which is surveyed. In the matter the behaviors of the society and the law enforcement instrument have a great role.

From the study, these matters were encountered:

1. Society's knowledge when they interact with their environment which is when they received inputs from the research centre. The stimulus given by the research centre causes the society to respond and report it to the related institute. Also with their knowledge of environmental law enforcement, they gained the knowledge from their interaction with the environment while they were doing negotiation with the government. From this negotiation then it could give judgment or perception that the law enforcement has not reflect justice, but only gives benefits to one party.
2. Common people perception (industry) to the environment are various, people dumping waste over the limited grade is considered a crime, while some considered it common, because the community consider the river is a site to dump all kind of waste. The perception of community (industry) against the law upholding also various. Some prefer to solve the problem by the formal institute, some prefer through discussions. The local government consider these breaking of the law does not have to be punished with the criminal law, but could be solved by government's two steps policy:
The first step is collecting data and analysis of the activity, the effect and pollution level, and the second step start with the handle of the quarrel then continued with the recovery of its natural resources, done by handing over the warning or signing superkasih through prokasih project, then routine observation is conducted.
The police, judge and attorney agreed to use the criminal law when the activity proven to be polluting, only the coordination between the related institute is needed, which has not done all this time.
3. The influence of political, social, economical, and cultural structure against the law enforcement of environment in Semarang city is significant. This is as the result of there is no true will of the local government to hand over the pollution cases to court considering the development, such as improving the job opportunity, increasing the local government revenue etc.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
RINGKASAN	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	19
C. Kerangka Pemikiran	20
D. Tujuan Penelitian	47
E. Kontribusi Penelitian	48
F. Metode Penelitian	48
G. Sistematika Penelitian	53
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Hukum dan Penegakan Hukum ..	56
B. Pengertian Hukum Lingkungan	92
C. Penegakan Hukum Lingkungan	102
1. Aspek Perdata	107
2. Aspek Pidana	118
3. Aspek Administrasi	126

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Gambaran Umum Perusahaan Dan Pencemaran	
Lingkungan Di Kota Semarang	131
B. Bapedalda Kota Semarang	144
C. Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Kota	
Di Bidang Lingkungan	156
D. Persepsi Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum	
Lingkungan	165
E. Pengaruh Kondisi Struktur Politik, Sosial, Ekonomi,	
Budaya Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan	
Di Kota Semarang	180

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan	193
B. Rekomendasi	197

Daftar Pustaka

Lampiran

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Bersama dengan Orde Reformasi, Bangsa Indonesia telah bertekad untuk melakukan perubahan-perubahan yakni dengan jalan melakukan Reformasi di segala bidang kehidupan baik, dalam bidang politik, sosial, ekonomi dan tidak terkecuali reformasi dalam bidang hukum.

Penyempurnaan tatanan kehidupan tersebut sejalan dengan arah kebijaksanaan pembangunan nasional, sebagaimana diamanatkan dalam GBHN yakni dalam bidang hukum ekonomi, politik, agama, pendidikan, sosial dan budaya, pembangunan sumber daya alami dan lingkungan hidup.

Perkembangan masyarakat pada dasawarsa terakhir ini khususnya sebagai pengaruh dari penggunaan penguasaan pengetahuan dan teknologi, menggambarkan terjadinya perubahan masyarakat yang pesat dari masyarakat agraris ke masyarakat industri. Industri menempati posisi sentral dalam ekonomi masyarakat modern dan merupakan motor penggerak bagi pembangunan.

Bagi negara-negara berkembang, industri sangat esensial untuk memperluas landasan pembangunan dan menempati kebutuhan yang terus meningkat.¹⁾

Banyak kebutuhan utama manusia hanya bisa dipenuhi oleh barang dan jasa yang disediakan oleh industri. Produk industri menjadi basis material standar hidup masyarakat masa kini. Semua bangsa memerlukan dan berhak mencita-citakan basis industri yang efisien untuk memenuhi kebutuhan yang terus berubah, namun demikian industri dan produk yang dihasilkannya dapat berdampak negatif pada basis sumber daya alam akibat proses pembuatannya maupun akibat menipisnya sumber daya alam itu sendiri, oleh karena itu di sebagian besar negara kebijaksanaan-kebijaksanaan lingkungan diarahkan untuk mendeteksi gejala pertumbuhan industri yang membahayakan.

Kebijakan diarahkan pada pembangunan dengan memadukan produksi dengan konservasi dan perbaikan sumber daya. Muncullah gagasan pembangunan berkesinambungan yang mengintegrasikan kebijaksanaan lingkungan dan strategi pembangunan. Kebijakan pembangunan yang akan diambil sekarang harus diperhitungkan dampaknya terhadap kebutuhan masyarakat dan aspirasinya di masa depan.

¹⁾ Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan, *Hari Depan Kita Bersama*, Jakarta : PT. Gramedia, 1988, hal.282.

Ini berarti pembangunan tidak hanya mengejar kemakmuran lahiriah/batiniah saja, melainkan keseimbangan diantara keduanya, pemanfaatan sumber daya alam bagi peningkatan kesejahteraan rakyat diupayakan secara menyeluruh dan terpadu dengan memperhatikan keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup serta perlunya memperhitungkan prinsip pembangunan yang berkelanjutan dari kepentingan generasi mendatang. Akan tetap memiliki sumber daya alam penunjang hidupnya dengan mutu yang setinggi-tingginya.²⁾

Kalau dikaji lebih dalam bahwa persoalan melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan dalam rangka menjaga mutu sumber daya alam yang setinggi-tingginya itu akanlah memberikan implikasi pada meningkatnya ketahanan nasional bangsa.

Suatu ketahanan nasional pada hakekatnya merupakan suatu konsepsi dalam pengaturan, penyelenggaraan kesejahteraan, dan upaya mewujudkan keamanan nasional dalam kehidupan berbangsa.

Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan merupakan salah satu aspek yang penting dalam meningkatkan ketahanan nasional, sebab salah satu, bentuk hambatan, tantangan, ancaman, dan gangguan yang timbul bagi ketahanan nasional adalah pencemaran lingkungan. Pencemaran lingkungan dapat memberikan dampak terhadap penurunan mutu lingkungan di mana bentuknya dapat dirasakan pada penurunan prestasi ekonomi, sehingga hal ini akan berpengaruh pada

²⁾ Purwakid Patrik (I), *Norma-norma Lingkungan Bahan Kuliah program S2 Ilmu Hukum UNDIP*, Semarang, 1995, hal.1.

keamanan negara, yang akhirnya pula akan mempengaruhi stabilitas politik.³⁾

Sedang salah satu sumber pencemaran tersebut dapatlah ditimbulkan oleh praktek-praktek kegiatan industri yang kurang memperhitungkan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup. Oleh karena itu, terhadap kegiatan industri yang kurang memperhatikan pengelolaan lingkungan hidup perlu dilakukan suatu pengawasan yang ketat agar tidak menjadi kerikil dalam menciptakan stabilitas nasional, sebab tidak ada satu negara manapun yang dapat melaksanakan pembangunann nasionalnya tanpa suatu kondisi yang aman dan tentram.

Berkaitan dengan hal itu kalau kita melihat kondisi di Indonesia, kecenderungan dampak negatif dari pembangunan, dalam pembangunan industri semakin komplek, misalnya banyak limbah industri yang dibuang langsung ke sungai yang terdekat, sehingga mencemari sungai atau bahkan melakukan penimbunan di bawah tanah dari limbah-limbah industri padat (tidak larut).⁴⁾ Keadaan seperti ini sudah tentu tidak dapat dibiarkan begitu saja, karena pada akhirnya merugikan masyarakat secara keseluruhan, untuk mengatasi hal tersebut diperlukan antisipasi yang terarah untuk mencegahnya. Kalau kita simak jauh bahwa pada dasarnya pencegahan atas kerusakan dan

³⁾ Purnawan D. Negara, *Menggagas Masalah Pengabaian Manajemen Hijau, Eko Labeling, dan Kredit Bank Berwawasan Lingkungan Sebagai Suatu Bentuk Kejahatan Korporasi*, Makalah Program S2 Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 1995, hal.1.

⁴⁾ Republika, 13 Juli 1994.

Di Indonesia rata-rata produksi limbah B3 (bahan beracun dan berbahaya) dari berbagai sektor industri diperkirakan 400 ton per tahun.

pencemaran lingkungan itu kalau kita persepsikan secara sempit adalah menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah. Hal ini dapat kita lihat kaidah dasar yang melandasi pembangunan dan Perlindungan Lingkungan hidup Indonesia seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 pada alenia IV yang berbunyi :

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,.....”.

Serta kalau kita juga menyimak rumusan konkrit dari ketentuan alenia di atas yang dijabarkan pada pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan :

“Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Tampak bahwa ketentuan di atas telah menegaskan “Kewajiban Negara” dan “Tugas Pemerintah” untuk melindungi segenap sumber daya alam dalam lingkungan hidup Indonesia, serta memberikan “hak penguasaan dan kewajiban” kepada Negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia untuk menggunakannya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.⁵⁾

⁵⁾ Purwahid Patrik (II), *Dasar Pengetahuan Dasar Pertumbuhan Kebijakan Lingkungan Hidup*, bahan kuliah Program S2 Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 1995. hal.4-5.

Namun demikian, Pemerintah menyadari bahwa untuk mengemban tugas yang begitu berat itu bukanlah hal yang mudah, apalagi pemerintah juga masih harus dibebani oleh tugas-tugas pemerintahan lainnya. Tentunya dengan menggantungkan sepenuhnya pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan hanya kepada pemerintah saja justru akan menjadikan upaya itu kurang maksimal dan pada sisi lain kurang mendidik masyarakat, karena akan menjadikan masyarakat kurang memiliki prakarsa dalam pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Membicarakan mengenai penegakan hukum, paling tidak ada empat dimensi yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu di samping Undang-undangnya secara konkret juga melibatkan pelanggar hukum, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum, di dalam suatu hubungan yang bersifat interaksi, yakni hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya pada suatu situasi tertentu.⁶⁾

Adapun aturan hukum yang dapat digunakan sebagai alat penegakannya yaitu Undang-undang No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sebagai Undang-undang yang berisi ketentuan-ketentuan pokok maka Undang-undang Lingkungan Hidup memuat asas dan prinsip pokok bagi pengelolaan lingkungan hidup, sehingga berfungsi sebagai payung (*umbrella act*) bagi penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah ada.

⁶⁾ I.S Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap Realitas Sosial*, Majalah: Masalah-masalah Hukum No. 9 Tahun 1992, hal.17.

Ketentuan-ketentuan pokok tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.

Sedangkan tujuan pengelolaan lingkungan hidup adalah :

- a. Tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai bagian tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya.
 - b. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.
 - c. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup.
 - d. Terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang.
 - e. Terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.
2. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya. Kelanjutan pokok ini adalah bahwa beban pencemaran dipertanggungjawabkan kepada pihak pencemar. Sanksi hukum diterapkan kepada mereka yang mencemarkan, dan di lain pihak rangsangan moneter dapat diberikan kepada mereka untuk mendorong pencegahan dan

penanggulangan pencemaran (*pollutants pay's principle*). Pemerintah dapat membantu golongan ekonomi lemah yang usahanya diperkirakan telah merusak atau mencemari lingkungan sehingga pengembangan lingkungan hidup dapat berlangsung searah dengan pemerataan pembangunan.

3. Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup. Dalam kaitan ini lembaga swadaya masyarakat tumbuh berperan sebagai penunjang pengelolaan lingkungan hidup dan berkembang mendayagunakan dirinya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup.
4. Dengan demikian pengelolaan lingkungan hidup ingin dicapai dengan ikhtiar bersama, didorong oleh kesadaran diri masing-masing guna mengembangkan lingkungan hidup. Usaha mengembangkan lingkungan hidup tidaklah berlangsung dalam keadaan terisolasi. Sebagai anggota masyarakat dunia maka langkah usaha di bidang lingkungan hidup harus punya maknanya bagi kehidupan antar bangsa. Karena itu dalam kehidupan antar bangsa, dikembangkan pula kebijaksanaan melindungi dan mengembangkan lingkungan hidup sesuai dengan perkembangan kesadaran lingkungan hidup umat manusia.

5. Pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. Lingkungan hidup terdiri dari tatanan kesatuan, dengan berbagai unsur lingkungan yang saling mempengaruhi, oleh karena itu maka pengelolaan lingkungan hidup memerlukan keterpaduan pelaksanaan di tingkat nasional. Koordinasi pelaksanaan secara sektoral dan di daerah, sehingga semua ini terkait secara mantap dengan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, dengan kesatuan gerak dan langkah mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup.

Sehubungan dengan ketentuan pokok yang nomor dua di atas yaitu bahwa ^{Setiap} ~~baik~~ orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya maka barang siapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup dapat dikenakan sanksi. Hal ini tegas-tegas diatur dalam pasal 20 dan pasal 22 Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 yang berbunyi :

Pasal 20 : (1) Barang siapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

(2) Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan.

(3) Barang siapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara.

(4) Tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 22 : (1) Barang siapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang ini atau Undang-undang lain diancam pidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

(2) Barang siapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang ini atau Undang-undang lain diancam pidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

(3) Perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (1) Pasal ini adalah kejahatan dan perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (2) Pasal ini adalah pelanggaran

Suatu peraturan tidak akan ada artinya, tanpa adanya pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan yang diaturnya. Membicarakan mengenai pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat berkaitan dengan membicarakan penegakan hukumnya. Penegakan hukum merupakan penerapan secara nyata bunyi dari Pasal-pasal tersebut di atas dalam suatu kasus konkrit.

Pada waktu ini kerusakan lingkungan hidup seringkali disebabkan oleh sistem pengelolaan yang belum efektif dan efisien. Oleh karena itu, sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah terbentuknya sistem kelembagaan yang lebih efisien dan efektif, mulai

dari tingkat pusat sampai ke daerah, baik dalam lingkungan Pemerintah, dunia usaha maupun organisasi masyarakat. Sasaran ini mencakup terbentuknya kelembagaan dalam sistem pembiayaan lingkungan hidup, organisasi pelaksanaan dan pengawasan, dan sistem informasi serta komunikasi sosialnya. Dengan sistem pengelolaan yang efektif, diharapkan peran serta masyarakat dalam pembangunan lingkungan hidup akan meningkat.

Peran serta masyarakat merupakan salah satu syarat utama bagi keberhasilan usaha pengendalian dan pelestarian lingkungan. Namun demikian peran serta masyarakat, khususnya pengusaha, boleh dikata masih sangat rendah. Hal ini terbukti banyaknya kasus-kasus lingkungan yang diberitakan mass media, misalnya :

1. Dalam bulan Juli, Agustus dan September 1993, mass media gencar sekali memberitakan kasus PT Barito Pacifik, kasus PT Freeport, kasus PT Inti Indo Rayon Utama, kasus PT Anugerah Langkat Makmur, kasus PT Alam Nusa Segar dan kasus PT Indah Kiat Pulp & Paper.⁷⁾
2. Tahun 1978 di Semarang, diberitakan mengenai pencemaran sawah dan tambak udang di dukuh Tapak yang melibatkan 8 perusahaan, bahkan sempat menjadi isu nasional.
3. Di Surabaya kasus pencemaran kali Brantas, dan sebagainya.

⁷⁾ SKEPHI, *Delapan Perusahaan Perusak Lingkungan & Anatomi Masalah Lingkungan Hidup Indonesia*, Jakarta: SKEPHI, 1993, hal.28.

4. Seperti kegiatan Inti Indo Rayon di Sumatera Utara telah sangat mencemarkan lingkungan hidup masyarakat sekitarnya.
5. Demikian pada kegiatan Freeport Indonesia telah sangat merusak lingkungan hidup masyarakat di Irian Jaya, tanpa memberi kompensasi sebanding dengan keuntungan yang telah banyak dinikmati oleh para pengusaha dan direksi Freeport Indonesia, maupun pejabat-pejabat negara di pusat yang telah memberi ijin kepada perusahaan itu untuk membuka dan mengelola tambang-tambang tanpa persetujuan masyarakat setempat yang merasa berhak ikut memutuskan.
6. Kasus Kali Topah di Kecamatan Tugu Kawasan Kodia Semarang. Reaksi penduduk atas kerusakan 120 Ha tambak milik 80 warga setempat dan tercemarnya sungai mengandung kesadaran terhadap bahaya bagi kelestarian ekosistem (hasil penelitian tahun 1990).

Dari beberapa kejadian di atas, tidak saja menimbulkan kerugian harta benda namun juga korban jiwa serta punah. Dikhawatirkan apabila penanganan kasus limbah industri tidak secara cepat dan tepat tidak seimbang dengan kerusakan yang ditimbulkannya.

Hukum sebagai sarana menciptakan tertib dan keselamatan umat manusia, belum dirasakan kehadirannya, eksistensinya sering dipertanyakan fakta menunjukkan baru satu perkara tentang lingkungan hidup yang diadili, yakni *kasus penyelundupan burung Cendrawasih di Sorong Irian Jaya*, pidana yang dijatuhkan berupa

hukuman penjara selama 4 tahun 6 bulan serta denda Rp. 20 juta cukup adil untuk penyelamatan 163 burung Cendrawasih.

Kajian ini kami mencoba mengungkapkan latar belakang faktor penyebab serta hambatan yang dihadapi dalam penanganan masalah lingkungan, karena dari sinilah sebenarnya pengembangan industri berawawasan lingkungan dapat diketahui prospeknya. Sudut pandang penulisan menekankan aspek yuridis sosiologis, sehingga fata sosiologis dapat dianalisis dari kelengkapan unsur sistem hukumnya.

Perusahaan-perusahaan ini bahkan disebut-sebut secara implisit dan menjadi tema pokok dari berita lingkungan di halaman-halaman surat kabar. Berbagai surat kabar, baik nasional maupun daerah, secara bersama-sama mengangkatnya sebagai "*hot issue atau lead issue*" mereka. Isu ini terangkat jelas karena publik menuntut adanya suatu penyelesaian masalah dan perubahan kebijaksanaan untuk merespon kerusakan lingkungan yang dilakukan perusahaan-perusahaan ini.

Bahkan dalam penelitian yang dilakukan SKEPHI diperoleh data :

Bahwa 84 prosen pelaku perusahaan lingkungan adalah perusahaan swasta, dan 16 prosen adalah Badan Usaha Milik Negara. Temuan lain yang mengejutkan adalah bahwa 78 prosen BUMN di Tingkat lokal maupun nasional justru tidak memiliki Unit Pengolahan Limbah (UPL).⁸⁾

Kekurangsiapan pengusaha untuk menggunakan UPL (Unit Pengolah Limbah) dan memasukkannya sebagai biaya investasi dapat dimengerti, mengingat biaya untuk pembuatan UPL yang memenuhi

⁸⁾ *Ibid*, hal, 183

syarat mencapai 10-25% dari nilai total investasi. Di samping itu UPL juga harus dibangun sejak awal ketika suatu industri belum meraih keuntungan apa-apa.

Melihat semua kendala yang ada ditambah dengan kurangnya pengawasan, menyebabkan kesempatan ini sering digunakan pengusaha untuk tidak membangun UPL/yang tidak memenuhi syarat. Keengganan para pengusaha untuk membangun UPL merupakan indikator masih rendahnya kesadaran pengusaha selama ini.

Rendahnya peran serta masyarakat khususnya pengusaha industri ini salah satunya disebabkan oleh lemahnya pengawasan. Kurangnya pengawasan menyebabkan pengusaha industri kurang memperhatikan proses pembuangan limbah dari pabrik yang dikelolanya sehingga menimbulkan keluhan/laporan dari masyarakat. Setelah ada keluhan lingkungan bertindak. Padahal seharusnya tanpa menunggu keluhan/laporan dari masyarakat, penegakan hukum lingkungan sudah dapat berjalan, hal ini disebabkan karena delik pencemaran lingkungan bukan delik aduan.

Di samping itu adanya semacam kebijaksanaan dari Pemerintah dalam menangani pelanggar dengan mengutamakan pembinaan, dan pemulihan lingkungan dari pada penjatuhan sanksi/penyelesaian kasusnya menyebabkan pelanggar meremehkan masalah pencemaran lingkungan. Kekurangtegasan Pemerintah ini sering disalahgunakan

korporasi untuk melakukan pelanggaran. Ini dapat dilihat dari hasil penelitian yang pernah peneliti lakukan, yaitu bahwa :

Dalam kurun waktu berlakunya Undang-undang No. 4 Tahun 1982 sampai dengan Tahun 1995 (sewaktu peneliti melakukan penelitian), belum pernah ada satu kasus pencemaran lingkungan diselesaikan lewat Pengadilan. Ironisnya dari data yang diperoleh dari Bapedalda pada Tahun 1994-Tahun 1995 terdapat 41 kasus pencemaran lingkungan yang sedang dan telah ditangani. Ini membuktikan bahwa kasus pencemaran lingkungan sebenarnya memang ada hanya penanganannya lebih mengutamakan pada pembinaan dari pada penjatuhan sanksi. Bahkan dari beberapa pencemaran nampak bahwa mereka yang termasuk daftar dalam Tahun 194 sampai saat sekarangpun masih melakukan pencemaran lingkungan. Ini membuktikan bahwa pembinaan yang dilakukan ternyata tidak mencapai sasaran yang dikehendaki.⁹⁾

Oleh karena itu Pemerintah dalam menangani keluhan/laporan dari masyarakat juga merupakan penyebab membandelnya pengusaha industri dan tidak menghiraukan laporan masyarakat, sehingga masyarakat mengambil sikap main hakim sendiri. Hal ini pernah terjadi dari "Kasus Bonanza" di daerah Kabupaten Demak, dimana warga masyarakat melakukan kerusakan terhadap mesin-mesin pabrik. Hal ini dilakukan karena pihak Pemerintah Daerah dianggap kurang tanggap terhadap laporan masyarakat.

Kurangnya keterbukaan dari pihak Pemerintah dalam menangani kasus pencemaran lingkungan juga dapat memicu warga masyarakat melakukan main hakim sendiri. Hal ini disebabkan karena warga masyarakat menduga Pemerintah tidak menyelesaikan kasusnya.

⁹⁾ Krismiyarsi, *Penegakan Hukum Terhadap Ketentuan Perdata dan Ketentuan Pidana Dalam Undang-undang Lingkungan Hidup di Kotamadia Semarang*, Laporan Penelitian Mata Kuliah Hukum Lingkungan, Program S2 UNDIP, Tahun 1995, tidak dipublikasikan.

Ini pernah terjadi sewaktu menyelesaikan kasus pencemaran di Kali Tapak dimana pihak perusahaan tidak memberikan tanggapan atas keluhan masyarakat setempat, bahkan pernyataan yang dibuat untuk menurunkan kadar limbah dan membuat sistem pengolahan limbah sampai batas waktu yang disepakati dalam pernyataan, tidak juga dilakukan, sehingga warga masyarakat mulai bergerak untuk melakukan gerakan boikot terhadap produk-produk pabrik yang menyebabkan pencemaran Kali Tapak tersebut. Kekhawatiran terhadap nasib buruh perusahaan tersebut, menyebabkan Menteri KLH mengirimkan surat tertanggal 15 April 1991, No.B.862/Men/KLH/4/1991 kepada Menteri Perindustrian dan Menteri Tenaga Kerja yang berisi permintaan kepada kedua Menteri tersebut guna membentuk tim tripartite sehubungan dengan pemboikotan pembelian barang industri yang mencemarkan, yang mempunyai dampak pada pengangguran dan situasi konflik lain. Dengan anjuran tersebut, maka sebagai lanjutan Deputy I Bapedal/Asisten Menteri KLH mengirim surat pada tanggal 25 April 1991 kepada Gubernur yang isinya menyatakan akan membahas masalah pencemaran sungai Tapak dengan Pemda setempat dan pengusaha pabrik yang membuang limbahnya di sungai Tapak.

Kasus Kali Tapak ini merupakan kasus lingkungan yang memegang rekor paling lama untuk menemukan penyelesaiannya, yaitu setelah memakan waktu selama 14 tahun. Sebenarnya penduduk Tapak tidak perlu menunggu terlalu lama (14 tahun) untuk penyelesaian masalahnya sampai tuntas, apabila pihak Pemerintah Daerah segera menanggapi keluhan-keluhan rakyat selama ini.¹⁰⁾

¹⁰⁾ Tjipto Soeroso, dkk, *Masalah Implementasi Sanksi Hukum Terhadap Pelanggaran Norma Undang-undang Lingkungan Hidup Di Wilayah-wilayah Pengadilan Negeri Di Pulau Jawa*, Semarang: Lemlit UNDIP, 1993, hal.40.

Rendahnya peran serta masyarakat ini selain disebabkan oleh lemahnya pengawasan, juga karena masyarakat berat sebelah dalam mempersepsi jenis kejahatan. Masyarakat hanya mempersepsi kejahatan terutama pada kejahatan-kejahatan warungan/konvensional saja, dan sangat langka pada kejahatan korporasi. Mengenai hal ini pernah dilakukan penelitian yang diperoleh data sebagai berikut :

Bahwa lebih dari 80% responden berpendapat kejahatan yang dipandang sangat merugikan terutama berupa kejahatan warungan. Sementara kejahatan white collar-dalam hal ini diantaranya berupa kejahatan korporasi, pencemaran, pelanggaran hak asasi manusia, dan kolusi – kurang dari 20%.¹¹⁾

Mengingat kejahatan adalah konstruksi sosial yaitu gambaran yang diciptakan oleh pelaku-pelaku sosial/anggota masyarakat terhadap fenomena tertentu atas suatu interaksi yang terjadi dalam konteks tertentu, maka kejahatan melekat pada persepsi orang yang melihatnya. Apabila mereka sebagai korban kejahatan lingkungan, tidak mempersepsinya sebagai kejahatan, maka kejahatan tersebut tidak nampak olehnya sebagai kejahatan. Akibatnya juga tidak akan melaporkannya ke Polisi. Oleh karena tidak dilaporkan, maka Polisi/Aparat Penegak Hukum juga tidak mempersepsinya sebagai kejahatan akibatnya penegakan hukumnya pun bersifat berat sebelah, hanya kejahatan-kejahatan yang dilaporkan saja yang ditangani.

Di samping penegakan hukum lingkungan dipengaruhi oleh persepsi masyarakat (penegak hukum, masyarakat industri),

¹¹⁾ I. S. Susanto, dkk, *Persepsi Mahasiswa Terhadap Masalah Kejahatan Dewasa ini*, Semarang: Lemlit UNDIP, 1993, hal.24.

penegakan hukum juga sangat dipengaruhi oleh kondisi-kondisi politik, sosial, ekonomi, budaya, dan struktur tempat dimana hukum itu berlaku, demikian sebaliknya. Hal ini disebabkan karena :

Dalam kedudukannya sebagai suatu institusi yang melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat, hukum menerima asupan-asupan dari bidang ekonomi, politik, dan budaya untuk kemudian diolahnya menjadi keluaran-keluaran yang dikembalikan ke dalam masyarakat.¹²⁾

Kondisi-kondisi tersebut di atas sangat menentukan keberhasilan penegakan hukum. Kondisi-kondisi struktur, politik, sosial, ekonomi, dan budaya yang tidak mendukung akan menghambat pelaksanaan penegakan hukum, yang akhirnya akan mempengaruhi persepsi masyarakat. Hal ini disebabkan karena persepsi sangat dipengaruhi oleh pengetahuan seseorang dalam menangkap segala sesuatu yang ada di sekelilingnya, artinya pandangan atau persepsi orang tentang sesuatu diperoleh melalui proses sosial. Pengetahuan yang dimiliki setiap orang merupakan hasil pengalaman sebagai seorang pribadi dalam lingkungan hidup bersama orang lain.

Oleh karenanya sebagai realitas sosial merupakan hasil konstruksi, maka realitas dapat dikonstruksikan dalam "wajah" realitas yang berbeda antara orang yang satu dengan yang lain. hal ini disebabkan karena dalam mengonstruksikan tersebut dipengaruhi oleh

¹²⁾ Lihat teori Sibernetika dari Talcott Parson, dalam *The Social System*, New York: The Free Press, 1951, hal.4. lihat juga dalam Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, tt, hal.28. dan dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologis Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1994, hal.62.

nilai-nilai, kepentingan-kepentingan, dan tujuan-tujuan yang dikehendaki orang yang mengkonstruksikan.

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, maka peneliti merasa perlu untuk meneliti mengenai: "Persepsi Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan Di Kota Semarang". Masalah persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan, ini perlu diteliti karena sepanjang pengetahuan peneliti, penelitian mengenai hal ini belum pernah dilakukan. Penelitian masalah persepsi ini juga perlu dilakukan mengingat untuk memahami tingkah laku manusia, tidak cukup hanya dengan melihat hal yang nampak secara eksplisit, melainkan juga harus melihat secara keseluruhan dalam totalitas konteksnya, yaitu dalam kerangka makna yang dipersepsikan oleh manusia pelakunya.

B. PERUMUSAN PERMASALAHAN

Berdasarkan berbagai persoalan sebagaimana dijelaskan dalam latar belakang, maka penelitian ini dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan di Kota Semarang.
2. Bagaimana kendala-kendala penegakan hukum lingkungan dalam era Idustrialisasi.
3. Bagaimana kaitan/hubungan kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya, terhadap penegakan hukum lingkungan di Kota Semarang.

C. KERANGKA PEMIKIRAN

Lingkungan hidup yang rusak atau terganggu keseimbangannya perlu direhabilitasi agar kembali berfungsi sebagai penyangga kehidupan dan memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, karena itu pembinaan dan penegakan hukum untuk mengurangi terjadinya pencemaran lingkungan perlu ditingkatkan.

Membicarakan mengenai penegakan hukum, tidak lepas dari pembicaraan mengenai aturan hukum yang dapat digunakan sebagai alat penegakannya, yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 terdapat Pasal 20 dan Pasal 22 yang mengatur tentang ketentuan perdata dan ketentuan pidana bagi barangsiapa yang merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup.

Adapun yang dimaksud dengan pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup/zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas lingkungan turun sampai tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya (pasal 1 butir 7). Sedangkan yang dimaksud dengan perusakan lingkungan adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik dan atau hayati

lingkungan, yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkesinambungan (pasal 1 butir 8).

Penegakan hukum bidangnya luas sekali, tidak hanya bersangkut paut dengan tindakan-tindakan apabila sudah ada persangkaan telah adanya perbuatan melawan hukum (tindakan represif) akan tetapi juga menjaga kemungkinan akan terjadinya perbuatan melawan hukum (tindakan preventif).

Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti, pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan terhadap peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen bagi penegakan hukum preventif adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan (pengambilan sampel, penghentian mesin-mesin dan sebagainya). Penegakan hukum yang utama adalah Pejabat/Aparat Pemerintah Daerah yang berwenang mencegah terjadinya pencemaran lingkungan.

Penegakan hukum yang bersifat represif dilakukan dalam hal ada perbuatan yang melanggar peraturan, penindakan secara pidana umumnya selalu menyusuli pelanggaran peraturan dan biasanya tidak dapat meniadakan akibat pelanggaran tersebut, untuk menghindari penindakan pidana secara berulang-ulang pelaku (pencemar) sendirilah yang harus menghentikan keadaan itu.¹³⁾

Di samping itu penegakan hukum lingkungan berkaitan dengan peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administratif, perdata dan pidana.

¹³⁾ Siti Sundari Rangkuti, *Kajian Terhadap Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Majalah: ANDAL, Jakarta: SKREPP (Sekretariat Kerjasama Relawan Pengendalian Pencemaran), 1990, hal.11.

Dengan adanya ketentuan tentang sanksi administratif yang terkait dengan sistem perijinan, serta adanya ketentuan tentang sanksi perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 dan adanya ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, maka seorang pencemar dan/atau perusak dapat menghadapi tiga macam sanksi sekaligus, jadi bersifat kumulatif.¹⁴⁾

Hal ini diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran Menteri KLH RI No.03/SE/MENKLH/6/1987 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan Hidup. Penegakan hukum dalam kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup menurut surat edaran tersebut di atas, melibatkan Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian.

Kelima Instansi Pemerintah di atas sepakat menetapkan prosedur penanggulangan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sebagai berikut :

1. Laporan dari penderita atau anggota masyarakat tentang telah terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan disampaikan kepada Aparat Pemerintah Daerah, yang wajib dengan segera meneruskannya kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dengan tembusan kepada Kepolisian RI. Sedangkan untuk DKI Jakarta laporan diajukan kepada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan tembusan kepada Kepolisian RI, masing-masing yang membawahi wilayah lokasi terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.

¹⁴⁾ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994, hal.398.

2. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II setelah menerima laporan tersebut segera memberitahukan langkah tindak lanjut kepada Kepolisian RI tentang telah diterimanya laporan tersebut.
3. Setelah menerima laporan di atas, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II segera mengumpulkan bahan/keterangan antara lain tentang:
 - a. Kebenaran laporan tentang telah terjadinya pencemaran lingkungan dan atau kerusakan lingkungan hidup;
 - b. Tingkat pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang terjadi;
 - c. Sumber pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup;
 - d. Perkiraan besarnya kerugian yang diderita akibat terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan;
 - e. Penilaian mengenai kemungkinan pencegahan kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup secara musyawarah antara pihak yang dirugikan, pihak yang merugikan dan Aparat Pemerintah yang berwenang.
4. Bahan/keterangan di atas oleh :
 - a. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dilaporkan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan tembusan kepada Kepolisian RI.
 - b. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta disampaikan kepada Kepolisian RI.
5. Berdasarkan bahan/keterangan yang diterimanya dan atau dari hasil penyelidikan sendiri, Kepolisian RI melakukan penyidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Berdasarkan hasil penyidikan oleh Kepolisian RI diambil langkah-langkah tuntutan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Apabila bahan/keterangan menyimpulkan telah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, maka Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II melakukan segera upaya:
 - a. Penanggulangan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 - b. Penuntutan biaya pemulihan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
8. Tindakan Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II ini tidak menutup kemungkinan diterimanya sanksi administratif menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti penghentian sementara atau pencabutan izin yang bersangkutan.

9. Tindakan tersebut di atas tidak menutup kemungkinan diajukannya gugatan perdata oleh pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Melihat prosedur yang diatur dalam Surat Edaran Menteri Negara KLH, di atas nampak bahwa penyelesaian kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup dapat diselesaikan dengan cara musyawarah, penyelesaian secara pidana, dan tidak ditutup kemungkinan untuk mengajukan gugatan perdata maupun dikenakan sanksi administratif berupa penghentian sementara atau pencabutan ijin yang bersangkutan.

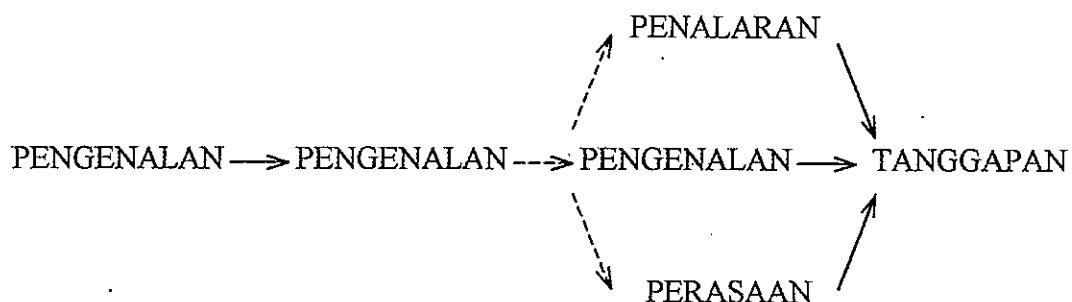
Seperti halnya kejahatan lingkungan ini penegakannya bergantung pada adanya laporan dari masyarakat. Apabila masyarakat tidak melaporkan/tidak mempersepsikannya sebagai kejahatan, maka penegak hukum pun juga tidak akan mempersepsikannya sebagai kejahatan. Hal ini disebabkan karena kejahatan bukanlah kualitas perbuatan yang telah dilakukan oleh seseorang, melainkan sebagai akibat diterapkannya peraturan dan sanksi oleh orang lain terhadap si pelanggar (Teori Labeling).

Kejahatan adalah suatu konstruksi sosial. Kejahatan dan penjahat bukanlah fenomena yang berdiri sendiri yang dapat diidentifikasi dan dipelajari secara obyektif oleh ilmuwan sosial, sebab dia ada hanya karena hal itu dinyatakan demikian oleh "*masyarakat*". Memahami fenomena sosial, budaya, dan tingkah laku manusia tidak cukup hanya

dengan merekam apa-apa yang nampak secara eksplisit, melainkan juga harus melihatnya secara keseluruhan dalam totalitas konteksnya.

Sikap dan tingkah laku manusia yang diekspresikan secara eksplisit sesungguhnya merupakan realitas yang sifatnya subyektif-perspektif, sifatnya maknawi dan berada dalam diri manusia itu sendiri. Suatu benda, waktu, tempat, kejadian atau peristiwa tidaklah memiliki makna di dalam dirinya sendiri melainkan diberi makna oleh manusia yang mempersepsinya.

Mengenai proses terbentuknya persepsi dapat diterangkan melalui salah satu teori psikologi yang dikenal dengan teori rangsangan-rangsangan atau "*stimulus-respon*", yang dapat digambarkan sebagai berikut.¹⁵⁾



Persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah rangsangan diterapkan kepada manusia. Persepsi (*perseption*) dapat didefinisikan sebagai cara manusia menangkap rangsangan. Kognisi (*cognition*) atau pengenalan adalah cara manusia memberikan arti kepada rangsangan.

¹⁵⁾ Bernard Hennessy, *Pendapat Umum*, Jakarta: Erlangga, 1989, hal.117-118.

Penalaran (*reason*) adalah proses dengan mana rangsangan dihubungkan dengan rangsangan lainnya pada tingkat pembentukan psikologis. Perasaan (*feeling*) adalah konotasi emosional yang dihasilkan oleh rangsangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan rangsangan lain pada tingkat kognitif atau konseptual.

Persepsi adalah suatu proses dengan mana seseorang mengalami dan mengolah pertanda/segala sesuatu yang terjadi di lingkungannya bagaimana segala sesuatu tersebut mempengaruhi persepsi seseorang nantinya akan mempengaruhi pula perilaku yang akan dipilihnya.¹⁶⁾

Menurut Miftah Toha persepsi pada hakekatnya merupakan proses kognitif yang dialami oleh setiap orang di dalam memahami informasi tentang lingkungannya baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman.¹⁷⁾

Jalahudin Rohmat mendefinisikan persepsi sebagai suatu pengalaman tentang peristiwa objek/hubungan-hubungan yang diperoleh dengan mengumpulkan informasi dan menafsirkan pesan.¹⁸⁾

Stephen P. Robinson mendefinisikan persepsi sebagai suatu proses yang digunakan oleh individu-individu untuk mengorganisasikan dan

¹⁶⁾ May W Hammer & Dannis W. Organ dalam Adam Futrajaya, *Perilaku Organisasi*, Sinar Baru, Bandung, 1989, hal.45.

¹⁷⁾ Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 123.

¹⁸⁾ Jalahudin Rohmat, *Psikologi Komunikasi Remaja Karya*, Bandung, 1986, hal.64-67.

menafsirkan kesan individu mereka agar memberi mana kepada lingkungan mereka.¹⁹⁾

Konsepsi filosofis mendasari sikap dan pandangan manusia terhadap alam semesta.

Ada dua konsep filosofis yang dalam realitas mempengaruhi manusia dalam menetapkan tanggung jawab terhadap pemeliharaan dan pemulihan keseimbangan ekosistem dan pilihannya atas sistem hukum yang diterapkan.

1. Konsepsi Lama/Klasik

Manusia memandang alam sebagai lawan, saingan dan musuh yang harus dihadapi serta ditaklukkan. Sedapat mungkin manusia perlu menguasai dan memperbudak alam, agar segala keinginan, nafsu, kebutuhan hidupnya terpenuhi. Berawal dari konsepsi ini tumbuhlah sikap pengusaha yang tidak merasa perlu menyisihkan sebagai biaya produksi untuk pemulihan sumber daya alam. Karena alam diperoleh secara bebas, tanpa pengorbanan. Manusialah penguasa alam, sehingga tidak wajib bersusah payah untuk memperoleh sumber daya alam. Pandangan dan sikap semacam itu membawa pengaruh penyusunan konsepsi hukum yang berorientasi kepada pemanfaatan sumber daya alam/*use oriented law*.²⁰⁾

¹⁹⁾ Stephen P. Robinson, *Organisasional*, oleh Bahasa Madyana Pujatmaka. PT. Prehallindo, Jakarta, 1996, hal.124.

²⁰⁾ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994, hal.11.

Selanjutnya tertuang dalam konsep "*hak milik mutlak*". Manusia bebas berbuat atas hak miliknya tanpa diganggu gugat oleh pihak lain. hak milik adalah suci, keberadaannya dapat dipertahankan terhadap siapapun. Penganut konsepsi lama/klasik dianut oleh sistem hukum Romawi Kuno, Eropa dan Amerika Serikat.

2. Konsepsi Baru/Modern

Manusia memandang alam semesta sebagai teman yang saling menghidupi. Alam bukan lawan yang harus ditundukkan oleh manusia. Manusia merupakan bagian ekosistem yang menyadari fungsinya sebagai pengelola dan pengabdikan alam semesta. Konsepsi modern melandasi berubahnya sikap pengusaha yang merasa berkewajiban untuk menyisihkan sebagian biaya produksi bagi pemeliharaan dan pemulihan sumber daya alam. Perubahan pandangan dan sikap itu terungkap jelas dalam konsepsi hukum yang berorientasi kepada kepentingan lingkungan dan sumber daya alam (*environment oriented law*). Selanjutnya dipertegas oleh konsep hukum "*hak milik berfungsi sosial*" (dalam UU pokok agraria). Sistem hukum modern menganut konsepsi ini membawa pertanggungjawaban, kepentingan umum lebih dikedepankan dari pada kepentingan pribadi termasuk juga kepentingan yang menguasai hajat hidup orang banyak selalu dilandasi fungsi sosial.

Penindasan kasus kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup tidak mungkin terhindar dari bagaimana sistem pertanggung jawaban hukum dirumuskan. Hal itu untuk menentukan siapa dan bagaimana seseorang/kelompok orang dapat dinyatakan bersalah dan dikenai sanksi hukum.

RI secara umum menganut pertanggung jawaban hukum yang dikenal dengan "*diablity based on fault*".²¹⁾ Maksudnya unsur kesalahan perlu dibuktikan terlebih dahulu. Beban bukti terhadap unsur kesalahan berada dipundak mereka yang memperkarakan, tepatnya oleh jaksa penuntut umum untuk perkara pidana dan oleh penggugat untuk perkara perdata.

Pertanggungjawaban demikian itu sejalan "*asas predumption schuld*" dari sistem hukum pidana. Seorang tidak mungkin dijatuhkan pidana sebelum dibuktikan kesalahannya. Praduga tidak bersalah diberlakukan demi prinsip keadilan dan perlindungan hukum.

Perkembangan teknologi menghendaki diterapkannya pertanggung jawaban "*striet liability*" dalam sistem ini beban bukti dipundak terdakwa pelaku merusak dan pencemaran lingkungan hidup. Terutama mengenai telah diadakannya tindakan preventif/ pengusaha industri membuktikan dirinya tidak bersalah dalam kasus tersebut.

²¹⁾ *Ibid*, hal. 293.

Dasar pertimbangannya adalah tingkat kesulitan yang dihadapi jaksa penuntut umum maupun penggugat dalam hal :

- Pembuktian secara laboratoris unsur kimiawi pengganggu ekosistem.
- Standart baku mutu lingkungan, khususnya mengenai standar kualitas air tanah, udara, kurang diketahui secara luas. Demi jangan menimbulkan kesan seolah standart baku tersebut disembunyikan untuk kepentingan tertentu, informasi perlu digalakkan kesemua lapisan masyarakat. Tidak cukup kiranya dipakai asas/teori fiksi bahwa setiap orang dianggap tahu produk peraturan perundang-undangan setelah diumumkan secara resmi.
- Bagi masyarakat awan selalu penggugat terhalang oleh ketidakpahaman mereka tentang prosedur dan proses penyelesaian perkara di persidangan serta realitas penggunaan jasa advokad dan pengacara butuh dana yang tidak sedikit.

Dan langkah untuk menemukan pertanggung jawaban "*strict liability*" berdasar argumentasi yang dapat dipertanggung jawabkan secara yuridis. Pembuktian semacam ini memang cukup berat, namun lebih baik bagi prinsip keadilan.

Tindakan apa yang wajib dilakukan pihak penggugat? Mereka cukup menunjukkan fakta, bahwa telah ada terjadi kerusakan/pencemaran lingkungan. Plagium "*res ipso loqultur*" berlaku disini,

bukanlah fakta selalu dapat berbicara sendiri dan mengungkapkan hal yang senyatanya terjadi, misalnya hanya menentukan siapa yang dapat dipertanggungjawabkan dalam kasus itu.

Peran Pemda dalam penanganan masalah lingkungan hidup meliputi, antara lain :

1. Penjabaran ketentuan-ketentuan hukum yang lebih operasional bersama DPRD;
2. Koordinator serta pengawas pelaksanaan ketentuan hukum tertentu di bidang lingkungan hidup di tingkat daerah, tanpa meninggalkan unsur instansi pusat di daerah/instansi vertikal;
3. Penampungan keluhan masyarakat atas gangguan ekosistem;
4. Penggerak motivasi dan partisipasi masyarakat dalam menanggulangi masalah tersebut.

Dan untuk itu, metode pendekatan menuju pembangunan berwawasan lingkungan (*sustainable development*) ditegaskan oleh Pro^xDR. Emil Salim, sebagai berikut :

1. Partisipasi masyarakat;
2. Rangsang ekonomi, baik insentif, disinsentif, retributif;
3. Sanksi hukum : pidana, perdata, administratif. (Emil Salim, Pidato).

Diantara ketiga pendekatan tadi, bagi Pemda sesuai tugas dan batas wewenangnya adlah pendekatan pertama, kedua dan

ketiga : khusus sanksi administratif setelah berembug dengan instansi yang bersangkutan/jajaran vertikal.

Misalnya pencabutan ijin perusahaan untuk sementara sampai dipenuhinya kewajiban pengusaha sebagaimana tercantum dalam AMDAL dan SEMDAL untuk membuat atau memasang dan menggunakan alat pengolah limbah industri.

Keluhan masyarakat tentang kurang cepatnya Pemda dalam menanggapi laporan kasus pengrusakan dan pencemaran lingkungan, perlu dijadikan masukan yang ditindak lanjuti. Jangan sampai perasaan tidak puas menjalar berkepanjangan, karena bagaimanapun juga akan berakibat negatif, misalnya :

- Masyarakat akan acuh, menutup diri terhadap semua program-program pembangunan daerah dengan alasan kepentingan umum kurang mendapatkan porsi sedangkan mereka selalu dituntut partisipasinya;
- Berarti pula melemahkan sikap *melu handarbeni* dari masyarakat.

Kalau sudah terjadi demikian siapa yang paling dirugikan? Tentu saja semua pihak merasa dirugikan dan kena getahnya.

Setiap orang menyadari bahwa selama ini fasilitas lebih melekat kepada perusahaan industri, karena dari sanalah harapan terhadap percepatan laju pertumbuhan ekonomi terwujud. Tiang

penyangganya adalah perusahaan industri yang berlatar belakang PMA maupun PMDN.

Namun satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah keadilan sosial, dimana kepentingan umum/rakyat lebih diutamakan dan dikedepankan daripada sementara kepentingan bisnis, yang melupakan hakekat keberadaan undang-undang No. 4 Tahun 1982.

Kesulitan yang dihadapi Pemda tentu saja ada dan secara terbuka harus diinformasikan kepada masyarakat luas, misalnya kesulitan mengenai :

- Keterbatasan anggaran yang disediakan APBD;
- Keterbatasan sarana, prasarana, tenaga ahli dan intensitas perhatiannya;
- Pemaksaan terhadap sementara perusahaan industri untuk memenuhi kewajiban pemasangan alat pengolahan limbah, terhalang oleh besarnya biaya yang harus dikeluarkan.

Konsistensi terhadap amanat GBHN tentang "Pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup", perlu dituangkan secara konkrit dalam Rencana Induk Kota.

Asas keselarasan, keserasian dan keseimbangan tata ruang yang berarti penataan lokasi kegiatan perdagangan, perkantoran, pertokoan, pelabuhan, industri serta pemukiman penduduk harus mengindahkan fungsinya masing-masing. Keracunan penataan ini pasti berpengaruh buruk terhadap keseimbangan ekosistem.

Energi akan terkuras hanya untuk penyelesaian masalah yang sebenarnya dapat diatasi sebelumnya lewat perencanaan dan pelaksanaan yang matang.

Memang menata sebuah kota yang telah jadi bukanlah hal yang mudah, tetapi juga tetap wajib dilakukan demi kemajuan.

Kalau berbicara masalah harapan masyarakat terhadap Pemda, tentulah sangat wajar, mengingat Pemda adalah tuan rumah yang sangat berkepentingan sekali atas maju mundurnya kondisi pembangunan di wilayahnya.

Dengan tanpa mengurangi instansi vertikal/pusat yang berada di daerah, terutama mengenai kewenangan serta peranannya selama ini.

Lembaga peradilan merupakan benteng terakhir penyelesaian kasus perkara. Kalau ditanyakan sejauh mana peranan lembaga ini dalam mengatasi masalah lingkungan hidup, berarti perlu mengkaji sistem penegakan hukumnya. Unsur penegakan hukum tidak terlepas dari tujuan hukum itu sendiri, yakni :

1. Kepastian hukum yang berarti hukum harus positif berlaku dengan pasti dan memang ditaati. Kepastian hukum diperoleh manakala proses pertingkatan peradilan telah diupayakan secara tuntas sedangkan upaya hukum lain sudah tertutup. Keputusan yang diberikan dapat dilaksanakan tanpa hambatan;

2. Keadilan, memang perlakukan yang sama untuk kasus yang serupa;
3. Kemanfaatan, baik bagi kepentingan manusia, masyarakat maupun kebudayaan manusia, serta kepentingan bangsa dan negara.

Keluhan masyarakat mengenai belum terlibatnya secara penuh lembaga peradilan dalam menegakkan hukum tata lingkungan, tentu ada faktor penyebabnya. Dua sisi pandangan tentang faktor penyebab tersebut akan lebih obyektif. Disatu sisi dapat dilihat dari sistem penegakan hukumnya, dilain sisi dicari pihak masyarakat pengadu.

Pada bagian ini akan diinventarisir terlebih dahulu sistem penegakan hukumnya. Didalamnya terlibat subsistem kelengkapan :

- Substansi (ketentuan hukum tata lingkungan
- Struktur (ketentuan dan pola pembinaan birokrasinya)
- Kultur masyarakat (kesadaran hukum masyarakat).

1. Subsistem Substansi

Dalam hal ini yang perlu dipertanyakan adalah :

- a. Kelengkapan perangkat ketentuan hukum tata lingkungan;

Kelengkapan perangkat ketentuan hukum tata lingkungan masih dalam tingkat pengamanan. Misalnya tentang sistem pertanggung jawab hukum "*strict liability*" yang diintrudisir *Rudiger Lummert*.

b. Sinkronisasi perangkat ketentuan hukumnya;

Sinkronisasi perangkat ketentuan hukum tata lingkungan menunjukkan tertatanya pengaturan hukum secara logis. Ketentuan hukum yang terletak peringkat dibawah undang-undang harus mengacu kepada ketentuan undang-undang, pertentangan pengaturan akan menimbulkan rasa ketidakpastian. Seperti Perda Pemda tingkat II Kodia Semarang No. 2 Tahun 1983 tentang garis sepadan kali Semarang dan kali Banger, belum mengacu secara redaksional kepada undang-undang No. 23 Tahun 1997. Kita mengetahui bahwa Perda itu bertahun 1985 berarti dibuat setelah undang-undang 1985 berarti dibuat setelah undang-undang pokok lingkungan hidup ada. Demikian pula Pemda tingkat II Kodia Semarang No. 8 tahun 1987 mengenai pengaturan pengambilan sampah, kotoran kandang dan pengurusan tinja.

c. Kesesuaian *rechts idee* dengan aplikasi pengaturannya

Rechts idee berisi pemikiran yang bersifat filosofis, ia memberikan dasar bagi penuangan ketentuan hukum tertulis. Kesesuaian diantara keduanya sangatlah mutlak. Misalnya *rechts idee* bahwa sebagian pemeliharaan keseimbangan lingkungan hidup terbeban kepada pengusaha industri (konsepsi modern : *environment*

oriented law). Secara tertulis telah diatur dalam pasal 7 undang-undang No. 4 tahun 1982 juncto UU 23 Th 1997.

Dalam tingkat pelaksanaannya ternyata bagi pengusaha industri mengalami hambatan pengadaan sarana pengelola limbah untuk menetralsir bahan buangan, tentunya masih diperlukan ketentuan hukum yang mengatur kemungkinan penyediaan kredit lunak berjangka panjang guna maksud tersebut atau paling tidak yang konkrit berupa perakitan sarana pengolahan limbah di dalam negeri, agar terjangkau oleh pembiayaan perusahaan industri.

2. Subsistem struktur atau birokrasi

Pada birokrasi penegakan hukum perlu dikaji :

- a. Tata laksana birokrasi penegakan hukum menurut pengaturan sistem manajemennya;

Tata laksana penegakan hukum berarti sejauhmana pengaturan tentang manajemennya. Dari sini akan terlihat secara jelas batas-batas fungsi, tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya sebagai pelaksana hukum, sehingga terjadinya tumpang tindih setiap komponen penegakan hukum dapat dihindari. Hal ini sangatlah penting, mengingat Hukum Tata Lingkungan berdimensi interdisiliner; sebagai contoh : keberadaan Polri sebagai penegak hukum

dewasa ini telah mengalami perubahan fundamental, dari fungsi yang *antagonis* ke fungsi *protagonis*, dari Polri yang *reaktif* (hanya menunggu laporan kejadian tindak pidana) ke sikap *proaktif* (selalu terlibat tanpa menunggu laporan, tanggap atas perannya selaku pengayom masyarakat). Sikap dan fungsi tersebut sesuai dengan sifat delik biasa pada ruang lingkup hukum pidana, bahwa untuk kasus perusakan dan pencemaran lingkungan tidak diperlukan lagi peran dari pihak-pihak yang dirugikan.

Belum lagi seringnya muncul praktek "*deponeer*" tanpa landasan asas *oportunities*. Untuk itu perlu ketegasan kewenangan penegak hukum yang mana berhak melakukannya.

Pengaturan secara formal tidaklah cukup, namun yang lebih penting adalah bagaimana realitas manajemennya, terutama aspek pengawasan internal.

- b. Pola pembinaan pengetahuan, keahlian serta keterampilan teknis para penegak hukum yang menjurus kepada sikap profesionalisme;

Pola pembinaan bagi penegak hukum berperan sekali dalam menghadirkan profesionalitas pelaksanaan hukum.

Baik itu menyangkut ilmu pengetahuan, keahlian maupun ketrampilan petugas hukum.

Beberapa catatan perlu diketengahkan :

- Demikian banyak kasus kerusakan dan pencemaran lingkungan, mengapa hanya satu perkara yang berhasil ditangani sampai tuntas (kasus penyelundupan burung Cendrawasih di Sorong Irian Jaya) ?
- Sulitnya kasus kerusakan dan pencemaran lingkungan disidangkan dan diadili serta dilaksanakan keputusannya merupakan indikator bahwa mengangkat pengaduan ke atas permukaan tidaklah mudah.

Mungkin ada empat hal yang perlu dikaji, yakni :

- (1) Kecanggihan teknis pengumpulan alat bukti yang diterapkan dalam kasus lingkungan hidup;
- (2) Belum adanya pedoman juridis yang jelas tentang masalah teknis pengadaan alat bukti. Misalnya : pengambilan sampel air/udara/tanah/hewan/tumbuhan yang tercemar, teknis pemantauan yang perlu dilakukan);
- (3) Hambatan hukum dalam menerapkan asas *indubio proreo* (dalam keragu-raguan diterapkan peraturan yang menguntungkan tersangka atau terdakwa).

(4) Pola pikir konsep hukum tata lingkungan (korban yang tercemar adalah justru lingkungan hidup itu sendiri), menunjukkan subyek matter yang selama ini dilupakan Hakim.

c. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Pengawas Eksternal

Keberadaan PTUN sebagai faktor kontrol eksternal atas segala pola kebijakan dan langkah pelaksanaan kebijakan yang menyimpang, merupakan fenomena baru yang sangat relevan dengan itikat "*clean government*". Dari kenyataan tersebut mungkin yang akan dicapai adalah pola pikir, sikap, dan perilaku petugas hukum yang bertanggung jawab. PTUN sebagai lembaga baru, butuh waktu untuk benar-benar nyata kehadirannya.

Justru pengawasan internal lebih efektif sebagai upaya penangkal. Masalahnya terpulang kepada integritas atasan langsung petugas Hukum.

Hambatan psikologis yang sering muncul adalah faktor keterdekatan atau *kolegalitas* kadang menuntut sikap melindungi atasan terhadap perilaku bawahan yang menyimpang, sehingga bagaimanapun juga dua bentuk pengawasan itulah yang paling baik untuk diterapkan.

Bagi masyarakat pengadu langkahnya tertuju pada keawaman mereka tentang :

1. Pengetahuan dan ketrampilan teknis persidangan;
2. Penggunaan jasa legal/pengacara cukup mahal. Peranan LBH kadang tersendat oleh betapa kecilnya anggaran yang tersedia;
3. Standart baku mutu lingkungan belum diinformasikan secara luas/konkrit memberikan kesan tertutup;
4. Pengutamaan perlakuan terhadap pengusaha industri daripada kepentingan masyarakat luas kerap kali merupakan realitas yang tidak terbentuk (Bahan Kursus AMDAL).

Bagi pihak pengusaha industri dijumpai kendala-kendala sebagai berikut :

1. Tingkat kesadaran pengusaha industri sangat ditentukan oleh berbagai aspek kondisi kemampuan maupun kepentingan mereka;
2. Terutama besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk pemasangan dan penggunaan instalasi pengolah limbah, sehingga kemungkinan modal produksi mereka akan terkuras untuk itu;
3. Disamping kelangkaan alat tersebut di pasaran dalam negeri;
4. Bila pemasangan dan penggunaan instrumen pengolah itu dipaksakan atas beban perusahaan, akan berakibat

menaikkan harga persatuan produksi mereka sehingga daya saing di pasaran berkurang. (bahan kursus Amdal)

Penegakan hukum dilaksanakan oleh penegak hukum yang tidak lain adalah manusia. Dalam kenyataan kehidupan sehari-hari kehendak-kehendak hukum itu dilakukan oleh manusia-manusia tadi. Apa yang dikatakan dan dijanjikan oleh hukum pada akhirnya akan menjadi kenyataan di tangan mereka. Penegakan hukum merupakan fungsi dari bekerjanya pengaruh-pengaruh tersebut. Para penegak hukum sebagai kategori manusia akan cenderung untuk memberikan penafsirannya sendiri terhadap tugas-tugas yang harus dilaksanakannya sesuai tingkat dan jenis pendidikannya, kepribadiannya, dan masih banyak lagi faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Sehingga tidaklah aneh apabila orang mengatakan, bahwa bagaimana hukum itu dijalankan sehari-harinya merupakan suatu mitos dan mitos itu setiap hari dibuktikan kebohongannya. Hukum tidak dijalankan persis sama dengan apa yang tercantum dalam peraturannya, karena dalam kenyataannya antara ketentuan yang tercantum dalam peraturan dengan pelaksanaannya terlalu sering terdapat perbedaan. Hal ini disebabkan karena manusia berbeda dalam kedudukan status sosial, kemakmuran dan sebagainya. Keadaan yang

demikian ini mempunyai konsekuensi yang sangat berat bagi penyelenggaraan hukum dalam masyarakat khususnya di bidang penegakan hukum, sehingga asas persamaan kedudukan di dalam hukum sulit untuk terwujud. Tindakan diskriminatif ini terjadi karena adanya struktur kekuasaan yang ada dalam masyarakat. Struktur kekuasaan ini akan menyebabkan adanya per lapisan sosial. Manusia yang ada dalam lapisan bawah akan mendapat tindakan perlakuan yang tidak sama dengan tindakan yang diperlakukan terhadap lapisan atas.

Hal ini disebabkan karena struktur kekuasaan memberikan kesempatan kepada golongan-golongan atau orang-orang yang mempunyai kedudukan yang berkuasa untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia.²²⁾ Penegakan hukum justru diselenggarakan oleh golongan yang memiliki kekuasaan ini.

Pada masyarakat yang kompleks sejak pembuatan hukumnya, pengaruh dari struktur kekuasaan telah mulai bekerja. Dalam pembuatan hukum itu pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya yang aktif dalam kegiatan-kegiatan politik. Para raja perusahaan-perusahaan besar akan menikmati keberhasilan mereka dalam menelorkan Undang-undang yang menguntungkan mereka, sebaliknya kepentingan-kepentingan dari rakyat biasa akan dikesampingkan, atau kurang mendapat penekanan.²³⁾

²²⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1984, hal. 71.

²³⁾ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, tt, hal. 57.

Kalau dilihat dari perundang-undangan yang ada dewasa ini, maka sebagian besar adalah Undang-undang yang mengatur tentang kejahatan-kejahatan warungan dan sangat langka pada perundang-undangan yang mengatur tentang kejahatan *white collar*. Akibatnya penegakan hukumnya pun lebih banyak diarahkan pada kejahatan-kejahatan konvensional. Kalaupun terjadi kejahatan *white collar* maka biasanya pelakunya akan diperlakukan tidak sama dengan perlakuan terhadap pelaku kejahatan konvensional.

Penegakan hukum juga merupakan suatu kegiatan organisasi, sehingga tindakan orang-orang atau golongan-golongan tersebut tidak lepas dari organisasi di mana mereka menjadi anggotanya. Dari tujuan organisasi dapat diketahui apa yang dikehendaki dan apa yang ingin dilakukan oleh organisasi itu. Dari tujuan organisasi penegak hukum, dapat diketahui bagaimana bekerjanya organisasi penegak hukum itu.

Tujuan organisasi penegak hukum menentukan tingkah laku organisasi. Oleh karena organisasi penegakan hukum harus hidup di tengah-tengah masyarakat sekaligus harus melayani masyarakat, maka tujuan itu juga berfungsi untuk menuntun organisasi agar selamat dalam menjalankan tugasnya di tengah-tengah masyarakat. Proses penyesuaian yang demikian ini menimbulkan gejala yang oleh William B. Chambliss dan Robert B. Seidman disebut sebagai "*goal substitution*" dan "*goal displacement*".

Dalam *goal substitution* tujuan formal digantikan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan langkah-langkah yang lebih menguntungkan organisasi yang berkuasa serta yang menghambat dan mencegah ancaman terhadap organisasi itu. Pada *goal displacement* tujuan-tujuan organisasi yang sudah disetujui dan diterima dikesampingkan demi tujuan-tujuan yang lain.

Melalui *goal substitution* dan *goal displacement* tercermin hubungan proses resiprositas antara badan-badan penegak hukum dengan masyarakat, karena badan-badan itu berusaha menarik keuntungan dari masyarakat dan menekan hambatan dan ancaman yang ditujukan kepadanya, maka penegakan hukum dapat cenderung meringankan golongan-golongan yang memiliki kekuasaan dan memberatkan golongan-golongan yang mempunyai tidak memiliki kekuasaan. Golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan memperoleh keuntungan karena badan penegak hukum meragukan golongan yang tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan resiprositas.²⁴⁾

Selanjutnya Chambliss dan Seidman berpendapat bahwa suatu masyarakat yang secara murni diatur oleh hukum merupakan sesuatu yang ideal yaitu sesuatu yang tidak mungkin dapat dicapai.²⁵⁾ Diskresi tidak dapat sama sekali dihindarkan.

Hal ini tidak bisa dipungkiri lagi bahwa ketidakadilan memang secara sadar atau tidak telah dianut dalam sistem hukum ini. Mulai dari penyidikanpun sebenarnya Polisi sudah mempunyai hak untuk melakukan diskriminasi dengan adanya wewenang diskresi pada dirinya. Seleksi dari laporan-laporan dan pengaduan yang masuk ke kantor Polisi untuk dilakukan Penyidikan atau tidak, telah dimulai sejak pemeriksaan pendahuluan.

Adanya kebebasan yang seolah-olah dilegalisasi oleh Undang-undang berakibat membiarkan terjadinya ketidakadilan hukum.

²⁴⁾ *Ibid*, hal. 64-72.

²⁵⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *op cit*, hal. 70.

Secara disadari atau tidak pandangan-pandangan pribadi dari penegak hukum yang bersangkutan, akan mempengaruhi keputusan-keputusannya demikian pula dengan tingkat sosial, tingkat pendidikan, keagamaan, lingkungan, gaji, budaya, akan sangat berpengaruh dalam putusan-putusan yang diambil, sehingga seringkali pada kantor polisi yang satu dengan kantor polisi yang lain terjadi perbedaan prosentase dalam melakukan penyidikan. Ada kantor polisi yang tingkat diskresinya tinggi, ada yang rendah. Hal ini bisa difahami karena wewenang ini secara formal memang diijinkan.

Salah satu ciri penegakan hukum dalam masyarakat modern yang dianggap menonjol, adalah sifat birokratisnya, melalui cara-cara birokratis ini ingin dicapai efisiensi yang otomatis, sehingga pembuatan keputusan-keputusan benar-benar berjalan secara lancar dan sekedar merupakan kegiatan rutin.²⁶⁾ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer berpendapat bahwa

spesialisasi, hierarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang tidak bersifat pribadi merupakan ciri-ciri dasar dari suatu organisasi birokrasi. Selanjutnya ditambahkan oleh beliau bahwa :

Agar bisa melakukan koordinasi yang efektif diperlukan suatu disiplin kerja yang tidak berlangsung kalau diawasi saja, tetapi yang bisa berjalan seiring dengan proses kerja organisasi itu sendiri. Inilah fungsi dari peraturan dan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pekerjaan. Efisiensi juga akan terganggu bila keputusan-keputusan administratif dipengaruhi oleh penilaian-penilaian yang emosional dan bersifat pribadi. Untuk menghindarkan hal yang mengganggu efisiensi adalah dengan menjauhkan semua pola hubungan yang bersifat pribadi (*interpersonal relationships*) yang ditandai oleh ikatan-ikatan emosional dan hierarki administratif.²⁷⁾

²⁶⁾ Satjipto Rahardjo, *op cit*, hal.45.

²⁷⁾ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987, hal.10-13.

Sebagai suatu sistem (atau sub sistem dari sistem kemasyarakatan), hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan).²⁸⁾ Struktur mencakup wadah atau pun bentuk dari sistem tersebut seperti: tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antar lembaga, hak-hak dan kewajibannya dan sebagainya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku.

D. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menjelaskan persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan di Kota Semarang.
2. Untuk menjelaskan kendala-kendala penegakan hukum lingkungan dalam era Industrialisasi.
3. Untuk menjelaskan kaitan/hubungan kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya, terhadap penegakan hukum lingkungan di Kota Semarang.

Di samping itu tujuan konteks dari penelitian ini adalah ingin menggambarkan penegakan sebagai realitas sosial yang berupa konsepsi, konstruksi sosial dan mengevaluasi teori Labeling melalui pendekatan interaksionis dan pendekatan konflik.

²⁸⁾ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: CV Rajawali, 1983, hal.38.

Sedangkan tujuan praktisnya adalah untuk memberi masukan pemikiran dalam penyelesaian kasus-kasus pencemaran lingkungan sesuai yang diinginkan masyarakat, selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan sumbangan, pemikiran dalam pembuatan/rivisi Undang-undang lingkungan di masa yang akan datang.

E. KONTRIBUSI PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritik

Secara teoritik hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan hukum ekonomi dan teknologi, khususnya dalam proses penegakan hukum lingkungan.

2. Kegunaan Praktisi

a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan bekerjanya hukum.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menumbuhkan dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat didalam mengelola dan melestarikan lingkungan dengan lebih baik dari sebelumnya, dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkesinambungan.

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini berusaha menjawab permasalahan dan tujuan yang hendak dicapai dengan suatu kajian yang bersifat yuridis sosiologis, dengan menggunakan pendekatan normatif dan pendekatan empiris/sosiologis.

Pendekatan normatif lebih diarahkan untuk melaksanakan inventarisasi hukum positif yang berkenaan dengan penelitian, lewat kegiatan indentifikasi norma positif yang relevan, pengumpulan norma-norma tersebut. Kegiatan inventarisasi ini dibutuhkan, selain untuk mencermati sistematika peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kegiatan penegakan hukum lingkungan, juga menemukan hukum *in concreto* bagi suatu peristiwa konkrit tertentu di lapangan.

Pendekatan empiris/sosiologis digunakan karena mengingat hukum itu sebagai suatu institusi sosial yang riil, yang maknanya dapat disimpulkan dari gejala-gejala sosial yang nampak di lapangan, dengan menggunakan *perspektif emic*, yakni secara kualitatif-induktif dan explanatoris berusaha memahami permasalahan penelitian menurut perundangan dan pengertian yang disampaikan informan.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di wilayah kota Semarang, dipilihnya kota Semarang sebagai lokasi penelitian disebabkan

karena di samping faktor dana, personal dan waktu juga karena kota Semarang dalam proses perkembangannya banyak dipengaruhi oleh kondisi dan potensi lingkungan hidup yang ada, sehingga membentuk Kota Semarang sebagai kota pegunungan dan kota pantai yang berkembang dengan pesat. Salah satu potensi sumber daya alam dan lingkungann hidup yang memberikan arah dan bentuk kota Semarang adalah daerah pengaliran sungai yang banyak mengalir pada hampir di semua wilayah Kota Semarang, yaitu tidak kurang dari 13 sungai, dengan daerah pengalirannya melalui daerah pemukiman, industri, pertanian maupun pertambakan.

Daerah aliran sungai tersebut antara lain :

- a. Sungai Garang dan Sungai Kreo dengan anak-anak sungai yang bermata air di daerah Gunung Ungaran Kabupaten Semarang.
- b. Sungai Babon yang berasal dari beberapa anak sungai di sekitar Gunung Butak Ungaran, yang mengalir di wilayah timur Kota Semarang.
- c. Sungai Tapak, Sungai Karanganyar dan Sungai Mangkang yang bermuara di Pantai Utara Jawa dan mengalir di wilayah Barat Kota Semarang.
- d. Sungai Semarang dan Sungai Siangker yang bermuara di sepanjang Pantai Utara Jawa dengan daerah pengalirannya melalui pusat Kota Semarang.
- e. Sungai Beringin, Sungai Tempuran dan Sungai Mijen dengan mata air di Gunung Ungaran Kabupaten Semarang yang dalam

pengalirannya melalui daerah pemukiman dan pertanian di Kecamatan Mijen.

Sungai-sungai tersebut mempunyai peran yang relatif cukup besar dan fungsi strategis bagi kesejahteraan masyarakat dan bagi pembangunan yang berkelanjutan, yaitu sebagai :

- a. Sumber air untuk memenuhi kebutuhan air bagi berbagai keperluan, yaitu : sumber suplai air baku air minum (PDAM), sumber air baku industri, dan sumber air untuk pengairan lahan pertanian.
- b. Sumber daya perikanan dan pariwisata.
- c. Tempat pembuangan limbah domestik dan non domestik dari institusi industri, hotel dan rumah sakit.
- d. Bagian dari habitat tempat tinggal manusia.

Dari hasil pemantauan Bapedalda Kodya Dati II Semarang, bersama Balai Pengembangan dan Penelitian Industri (BPI) Semarang, terhadap kualitas air sungai di Kodya Dati II Semarang, dapat diketahui bahwa sebagian besar dari kualitas air sungai tersebut cenderung mengalami penurunan secara konsisten, sebagai akibat pengaruh dari aktivitas berbagai institusi yang dalam kegiatan usahanya kurang memperhatikan dan memperhitungkan kelestarian dan keseimbangan lingkungan, seperti : industri, hotel, rumah sakit, pertanian, pertambangan dan peternakan, sehingga banyak dari

fungsi-fungsi sungai tersebut tidak dapat terpenuhi lagi atau sudah menghadapi ancaman yang cukup serius.

Salah satu sungai yang diketahui kualitas airnya telah menunjukkan kondisi tercemar adalah sungai Babon, hal ini ditunjukkan dengan rendahnya kandungan oksigen terlarut serta tingginya kandungan BOD, COD, dan senyawa-senyawa pencemar lainnya, akibat dari pemanfaatan sungai Babon sebagai tempat pembuangan limbah.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, peneliti bermaksud untuk meneliti penyelesaian kasus pencemaran air di daerah aliran sungai Babon tersebut.

3. Sumber Data

Data primer, peneliti peroleh dari data informan di lokasi penelitian, yang meliputi masyarakat adalah daerah pengaliran sungai yang banyak mengalir pada hampir di semua wilayah kota Semarang, yaitu tidak kurang dari 13 sungai, dengan daerah pengalirannya melalui daerah pemukiman, industri, pertanian maupun pertambahan.

Sedangkan data sekunder diperoleh dari perpustakaan berupa bahan buku, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

4. Metode Pengumpulan Data

Data primer diperoleh dengan teknik observasi partisipasi, dan wawancara, baik yang tidak berstruktur maupun yang berstruktur, sedangkan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, dikumpulkan melalui studi kepustakaan.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh diproses secara siklus dan interaktif antara kegiatan-kegiatan reduksi data penyajian data, dan pemeriksaan kesimpulan/verifikasi, dengan tidak lupa melakukan triangulasi demi terjaminnya kredibilitas data.

G. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Bertitik tolak dari permasalahan yang diteliti seperti telah dikemukakan di atas, maka sistematika penulisan tesis ini dimulai dengan menguraikan Bab I sebagai pendahuluan, yang terdiri dari: 7 (tujuh) sub bab yaitu : Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II peneliti bahas mengenai tinjauan pustaka yang mengandung penelitian ini yang terdiri dari 3 (tiga) sub bab, masing-masing sub bab berisi tentang: Tinjauan Umum tentang Hukum dan Penegakan Hukum, Pengertian Hukum Lingkungan, Penegakan Hukum Lingkungan.

Sedangkan Bab III peneliti bahas mengenai hasil penelitian dan analisis, yang terdiri dari 5 (lima) sub bab, masing-masing membahas mengenai: Gambaran Umum Perusahaan dan Pencemaran Lingkungan di Kota Semarang, Bapedalda Kota Semarang, Penyelesaian Kasus Pencemaran Di Daerah Aliran Sungai Babon Semarang, Persepsi Masyarakat terhadap Pencemaran dan Penegakan Hukum Lingkungan, serta Kaitannya dengan Kondisi Struktur Politik, Sosial, Ekonomi, Budaya Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan Di Kota Semarang.

Bab IV, merupakan bab penutup, yang berisi mengenai Kesimpulan dan Saran, dari apa yang telah dibahas dalam bab-bab terdahulu.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM DAN PENEGAKAN HUKUM

Hukum terutama dapat dilihat bentuknya melalui kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Di dalam kaidah-kaidah atau peraturan-peraturan hukum itulah terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, yang tidak lain berupa penegakan hukum. Dalam kenyataan kehidupan sehari-hari, kehendak-kehendak hukum itu dilakukan melalui aparat penegak hukum yang nota bene adalah manusia. Manusia yang menjalankan penegakan hukum itu benar-benar menempati kedudukan yang penting dan menentukan dalam proses ini. apa yang dikatakan dan dijanjikan oleh hukum, pada akhirnya akan menjadi kenyataan di atau melalui tangan manusia-manusia tadi.

Membicarakan masalah penegakan tidak berarti membicarakan bagaimana hukumnya, melainkan apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam menghadapi masalah-masalah dalam penegakan hukum.²⁹⁾

²⁹⁾ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1996, hal.113.

Sebagai suatu sistem (atau sub sistem dari sistem kemasyarakatan), hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan.³⁰⁾

Struktur mencakup wadah atau pun bentuk dari sistem tersebut seperti : tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antar lembaga, hak-hak dan kewajibannya dan sebagainya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum, mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku.

Apabila kita membicarakan masalah penegakan hukum hanya berpegangan pada keharusan-keharusan sebagaimana tercantum dalam ketentuan-ketentuan hukum, maka kita hanya akan memperoleh gambaran stereotipis yang kosong. Ia baru menjadi berisi manakala dikaitkan pada pelaksanaannya yang konkret oleh manusia.³¹⁾

Ditambahkan oleh Van Doorn bahwa :

Manusia cenderung untuk memberikan tafsirannya sendiri mengenai fungsinya dalam organisasi, berdasarkan kepribadiannya, asal usul sosial dan tingkat pendidikannya, kepentingan ekonominya serta keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri.³²⁾

Oleh karena itu dalam menjalankan tugasnya penegak hukum harus bertindak sesuai dengan aturan Undang-undang, diantaranya penegak hukum harus mematuhi suatu asas yang mengatur perlindungan terhadap keluhuran harkat serta martabat manusia yang telah diletakkan di dalam Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan

³⁰⁾ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: CV Rajawali, 1993, hal.38.

³¹⁾ Satijpto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, tt, hal.26.

³²⁾ Loc cit.

Kehakiman (Undang-undang No.14 1970). Salah satunya ialah asas perlakuan yang sama atas setiap orang di muka hukum dengan tidak mengadakan pembedaan perlakuan.

Sehubungan dengan adanya asas persamaan kedudukan di dalam hukum yang terdapat dalam Undang-undang, bahkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 ialah : "Bahwa setiap warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, maka jelaslah bahwa penghayatan pengamalan dan pelaksanaan hak asasi manusia maupun hak serta kewajiban warganegara untuk menegakkan keadilan tidak boleh ditinggalkan oleh setiap warganegara, setiap penyelenggara negara, setiap lembaga kenegaraan dan lembaga kemasyarakatan baik di pusat maupun di daerah (Penjelasan Umum UUD 1945).

Pada umumnya orang merasa kuat jika ada perlindungan dalam perundang-undangan, yang diharapkan dapat mencegah kesewenang-wenangan tetapi dalam kenyataannya tidaklah demikian. Pelanggaran masih sering terjadi, karenanya dibutuhkan mental petugas yang baik. Dengan tetap berpegang teguh pada asas-asas hukum yang berlaku. Dalam menegakkan hukum, penegak hukum diwajibkan memperlakukan sama dalam arti dilarang membedakan orang, ras, agama, atau lapisan sosial dari tersangka/terdakwa.

Baik tersangka, terdakwa, dan aparat Penegak Hukum adalah sama-sama warga negara yang sama hak, kedudukan dan kewajibannya di depan hukum yakni sama-sama bertujuan mencari dan mewujudkan kebenaran dan keadilan. Dan siapa sajakapun yang melakukan pelanggaran hukum akan mendapat perlakuan yang sama tanpa perbedaan. Peraturan hukum yang diterapkan kepada seseorang mesti diterapkan kepada orang lain dalam kasus yang sama tanpa membedakan pangkat, golongan, agama dan kedudukan.³³⁾

Dari penelitian-penelitian yang ada sering didapat suatu kesimpulan bahwa: "Mereka yang berasal dari lingkungan-lingkungan yang lebih rendah rata-rata mendapat perlakuan yang lebih jelek dibandingkan dengan mereka yang berasal dari lingkungan-lingkungan yang lebih tinggi."³⁴⁾ Kejahatan adalah suatu konstruksi sosial. Kejahatan dan penjahat bukanlah fenomena yang berdiri sendiri yang dapat diidentifikasi dan dipelajari secara obyektif oleh ilmuwan sosial, sebab dia ada hanya karena hal itu dinyatakan demikian oleh "Masyarakat".

Memahami fenomena sosial, budaya, dan tingkah laku manusia tidak cukup hanya dengan merekam apa-apa yang nampak secara eksplisit, melainkan juga harus melihatnya secara keseluruhan dalam totalitas konteksnya. Segenap tingkah laku manusia yang tampak secara eksplisit (sebagai fakta) tidak dapat dilepaskan begitu saja dari segenap konteks yang melatar belakanginya. Sikap dan tingkah laku manusia yang diekspresikan secara eksplisit sesungguhnya merupakan realitas yang sifatnya subyektif-perspektif, sifatnya maknawi dan berada dalam

³³⁾ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta : Pustaka Kartini, 1988, hal.1-2.

³⁴⁾ Roeslan Saleh, *Benarkah Peradilan Pidana Mencerminkan Ketidaksamaan Dalam Penerapan Hukum*, Makalah, 1995, hal.6.

diri manusia itu sendiri. Suatu benda, waktu, tempat, kejadian atau peristiwa tidaklah memiliki makna di dalam dirinya sendiri melainkan diberi makna oleh manusia yang mempersepsinya.

Karena realitas itu bersifat maknawi yang subyektif-perspektif, maka tingkah laku manusia barulah bisa dimengerti secara baik dan benar bila ditempatkan dalam kerangka makna yang dipersepsi oleh manusia pelakunya. Maka, sesuatu dalam pandangan dan persepsi seseorang selamanya bersifat sosial dan kultural (merupakan kesadaran soaial dan budaya) yang diperoleh melalui proses inferensi dari rentangan pengalaman sosial dan budayanya sehari-hari. Keragaman dan intensitas pengalaman tersebut berbeda-beda antara manusia satu dengan manusia lainnya, atau antara kelompok manusia satu dengan kelompok manusia lainnya.

Menurut Weber, tingkah laku manusia yang tampak merupakan konsekuensi-konsekuensi dari sejumlah pandangan atau doktrin yang "hidup di kepala" manusia pelakunya. Jadi ada sejumlah pengertian, batasan-batasan, atau kompleksitas makna yang "hidup di kepala" manusia pelaku, yang membawa konsekuensi-konsekuensi pada tingkah laku yang tereksprei secara eksplisit.³⁵⁾

Suatu teori yang dapat menjelaskan tingkah laku manusia melalui analisis makna ini salah satunya adalah teori Interaksionis simbolik, yang bersandar pada tiga buah premis:

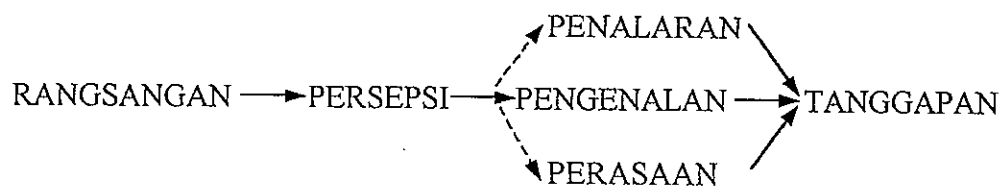
Pertama, manusia itu berbuat ke arah sesuatu atas dasar makna yang melekat pada sesuatu itu. Kedua, makna tentang

³⁵⁾ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar Dan Aplikasi*, Malang: Yayasan Asih Asah Asuh, 1990, hal.13.

sesuatu berkembang dari atau melalui interaksi antar manusia dalam kehidupan sehari-hari. Ketiga, makna-makna tersebut dipegang, dijadikan acuan, dan diinterpretasikan oleh seseorang dalam berhubungan dengan sesuatu yang dihadapinya. Ia digunakan sebagai acuan untuk menafsirkan suatu situasi, keadaan, benda, atau lainnya dalam kehidupan sehari-hari.³⁶⁾

Oleh sebab itu, untuk mempelajari tingkah laku manusia, kita harus mepedulikan sistem makna yang diacu oleh manusia pelaku yang sedang diteliti.

Adapun bagaimana proses terbentuknya persepsi, dapat diterangkan melalui salah satu teori psikologi yang dikenal dengan teori rangsangan-tanggapan atau "*stimulus-respon*", yang dapat digambarkan sebagai berikut:³⁷⁾



Persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah rangsangan diterapkan kepada manusia. Persepsi (*perception*) dapat didefinisikan sebagai cara manusia menangkap rangsangan. Kognisi (*cognition*) atau pengenalan adalah cara manusia memberikan arti kepada rangsangan.

³⁶⁾ *Ibid*, hal.15.

³⁷⁾ Bernard Hennessy, *Pendapat Umum*, Jakarta: Erlangga, 1989, hal.117-118.

Penalaran (*reason*) adalah proses dengan mana rangsangan dihubungkan dengan rangsangan lainnya pada tingkat pembentukan psikologis. Perasaan (*feeling*) adalah konotasi emosional yang dihasilkan oleh rangsangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan rangsangan lain pada tingkat kognitif atau koseptuai.

Penegakan hukum dilaksanakan oleh penegak hukum yang tidak lain adalah manusia. Dalam kenyataan kehidupan sehari-hari kehendak-kehendak hukum itu dilakukan oleh manusia-manusia tadi. Apa yang dikatakan dan dijanjikan oleh hukum pada akhirnya akan menjadi kenyataan di tangan mereka. Penegakan hukum merupakan fungsi dari bekerjanya pengaruh-pengaruh tersebut. Para penegak hukum sebagai kategori manusia akan cenderung untuk memberikan penafsirannya sendiri terhadap tugas-tugas yang harus dilaksanakannya sesuai tingkat dan jenis pendidikannya, kepribadiannya, dan masih banyak lagi faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Sehingga tidaklah aneh apabila orang mengatakan, bahwa bagaimana hukum itu dijalankan sehari-harinya merupakan suatu mitos dan mitos itu setiap hari dibuktikan kebohongannya. Hukum tidak dijalankan persis sama dengan apa yang tercantum dalam peraturannya, karena dalam kenyataannya antara ketentuan yang tercantum dalam peraturan dengan pelaksanaannya terlalu sering terdapat perbedaan. Hal ini disebabkan karena manusia berbeda dalam kedudukan status sosial, kemakmuran dan sebagainya. Keadaan yang demikian ini mempunyai konsekuensi yang sangat berat bagi penyelenggaraan hukum dalam masyarakat, khususnya di bidang

penegakan hukum, sehingga asas persamaan kedudukan di dalam hukum sulit untuk terwujud. Tindakan diskriminatif ini terjadi karena adanya struktur kekuasaan yang ada dalam masyarakat. Struktur kekuasaan ini akan menyebabkan adanya perlapisan sosial. Manusia yang ada dalam lapisan bawah akan mendapat tindakan perlakuan yang tidak sama dengan tindakan yang diperlakukan terhadap lapisan atas.

Chambliss dan Seidman mengatakan bahwa perlapisan sosial menyebabkan terjadinya penghayatan yang berbeda-beda terhadap hukum.

Dari situasi konflik yang ditimbulkan oleh perlapisan seperti itu maka tatanan masyarakat akan terdiri pula dari perangkat norma-norma yang berbeda-beda dan saling bertentangan. Semakin tinggi kedudukan sesuatu kelompok itu secara ekonomi maupun politik, semakin besar pula kemungkinannya bahwa pandangan serta kepentingannya akan tercermin di dalam hukum.³⁸⁾

Selanjutnya ditambahkan oleh beliau bahwa:

Pelaksanaan hukum di dalam masyarakat yang ditujukan kepada orang-orang yang memiliki kekuasaan politik kecil saja atau bahkan sama sekali tidak, biasanya lebih aman dijalankannya daripada pelaksanaannya yang ditujukan kepada orang-orang yang memiliki kekuasaan politik yang besar, sebab di dalam keadaan yang terakhir ini pelaksanaan itu akan berbalik menimbulkan tekanan kepada badan-badan pelaksana hukum itu sendiri.³⁹⁾

Hal ini disebabkan karena struktur kekuasaan memberikan kesempatan kepada golongan-golongan atau orang-orang yang mempunyai kedudukan yang berkuasa untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia.⁴⁰⁾

³⁸⁾ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980, hal.41.

³⁹⁾ *Loc cit.*

⁴⁰⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1984, hal. 71.

Penegakan hukum justru diselenggarakan oleh golongan yang memiliki kekuasaan ini.

Pada masyarakat yang kompleks sejak pembuatan hukumnya, pengaruh dari struktur kekuasaan telah mulai bekerja. Dalam pembuatan hukum itu pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya yang aktif dalam kegiatan-kegiatan politik. Para raja perusahaan-perusahaan besar akan menikmati keberhasilan mereka dalam menelorkan Undang-undang yang menguntungkan mereka, sebaliknya kepentingan-kepentingan dari rakyat biasa akan dikesampingkan, atau kurang mendapat penekanan.⁴¹⁾

Selanjutnya Ross menggambarkan bahwa criminaloid menikmati "kekebalan" terhadap "dosa-dosanya yang baru", berkat penampilannya yang "terhormat", sehingga terlindung dari celaan masyarakat. Memperoleh perlindungan karena hubungannya dengan bisnis yang sah, kelompok organisasi yang baik, dan dengan sifat yang seolah-olah konservatif, dia bahkan menganggangi masyarakatnya bagaikan seorang raksasa.⁴²⁾

Lebih memprihatinkan lagi adalah justru golongan atas ini pulalah yang dikesankan selalu menjadi "*anak emas*" Pemerintah, karena bertindak sebagai investor dan hero dari pembangunan saat ini. Mereka dikatakan sebagai pembuka lapangan kerja dan mengambil risiko membuka lapangan bisnis saat ini. Sebaliknya Golongan bawah harus mengalah demi kepentingan pembangunan dan merelakan tanahnya untuk usaha para pengusaha.

Dilihat dari aspek keorganisasian, lembaga penegak hukum adalah dinamis. Apabila ia mulai bergerak, maka terjadilah suatu interaksi antara lembaga tersebut dengan lingkungannya. Ini terjadi karena lembaga tersebut bekerja dalam suatu konteks sosial tertentu.

⁴¹⁾ Satjipto Rahardjo, op cit, hal. 57.

⁴²⁾ I.S Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Semarang: Universitas Diponegoro, 1995, hal.2.

Lembaga penegak hukum yang harus menjalankan tugas dan pekerjaannya di tengah-tengah masyarakat, tidak dapat mengabaikan peranan dari lingkungan tersebut. Hal ini disebabkan karena :

Pertama, oleh karena ia mendapatkan serta menggali sumber dayanya dari lingkungan tersebut, baik berupa manusia maupun sumber-sumber daya lainnya. Hal yang berikut adalah, bahwa lembaga tampaknya tidak dapat melaksanakan tugasnya secara "membuta-tuli" begitu saja, melainkan dituntut untuk membuat perhitungan-perhitungan yang realistis, yang tidak lain memberikan perhatian terhadap efisiensi kerja lembaga.⁴³⁾

Berhubung penegakan hukum merupakan suatu kegiatan organisasi, maka tindakan orang-orang atau golongan-golongan tersebut tidak lepas dari organisasi di mana mereka menjadi anggotanya. Dari tujuan organisasi dapat diketahui apa yang dikehendaki dan apa yang ingin dilakukan oleh organisasi itu. Dari tujuan organisasi penegak hukum, dapat diketahui bagaimana bekerjanya organisasi penegak hukum itu.

Tujuan organisasi penegakan hukum menentukan tingkah laku organisasi. Oleh karena organisasi penegakan hukum harus hidup di tengah-tengah masyarakat sekaligus harus melayani masyarakat, maka tujuan itu juga berfungsi untuk menuntun organisasi agar selamat dalam menjalankan tugasnya di tengah-tengah masyarakat. Sekalipun tujuan organisasi telah ditetapkan, tetapi di tengah-tengah hubungan interaksi dengan masyarakatnya, tujuan tersebut bisa mengalami pergantian atau pergeseran.

⁴³⁾ Satjipto Rahardjo, op cit, hal.21.

Dalam aspeknya sebagai suatu organisasi birokratis, lembaga penegak hukum akan selalu berusaha untuk mencari jalan yang sebaik-baiknya agar pekerjaan lembaga bisa dilaksanakan secara seksama. Di tengah-tengah kehidupan masyarakat, orang tak dapat mengharapkan, bahwa semua keinginan dan persyaratan yang dikehendaki oleh lembaga bisa tersedia dengan baik. Lembaga juga harus menghadapi kenyataan-kenyataan yang keras yang menyebabkan tugas lembaga tidak bisa dijalankan, atau kurang bisa dijalankan dengan baik. Berhadapan dengan kenyataan-kenyataan sebagaimana disebutkan di atas, lembaga didorong untuk mengembangkan suatu politik yang akan mengamankan jalannya organisasi. Politik tersebut adalah untuk memilih cara yang sebaik-baiknya sehingga dalam keterbatasan-keterbatasan tertentu, lembaga tetap dapat menjalankan pekerjaannya.

Chambliss dan Seidman merumuskan politik tersebut sebagai *"Maximizing Rewards and Minimizing Strains on The Organization"*.

Politik tersebut dirumuskan sebagai berikut :

Suatu organisasi dan anggota-anggotanya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan serta kaidah-kaidah organisasi yang resmi dengan kebijakan-kebijakan serta kegiatan-kegiatan yang secara terus-menerus dijalankan, yang akan meningkatkan keuntungan terhadap organisasi dan yang akan menekan hambatan-hambatan terhadap organisasi.⁴⁴⁾

⁴⁴⁾ *Ibid*, hal.22.

Proses penyesuaian yang demikian ini menimbulkan gejala yang oleh William B. Chambliss dan Robert B. Seidman disebut sebagai “goal substitution” dan “goal displacement”.

Dalam goal substitution tujuan formal digantikan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan langkah-langkah yang lebih menguntungkan organisasi yang berkuasa serta yang menghambat dan mencegah ancaman terhadap organisasi itu. Pada goal displacement tujuan-tujuan organisasi yang sudah disetujui dan diterima dikesampingkan demi tujuan-tujuan yang lain. melalui goal substitution dan goal displacement tercermin hubungan proses resiprositas antara badan-badan penegak hukum dengan masyarakat, karena badan-badan itu berusaha menarik keuntungan dari masyarakat dan menekan hambatan dan ancaman yang ditujukan kepadanya, maka penegakan hukum dapat cenderung meringankan golongan-golongan yang memiliki kekuasaan dan memberatkan golongan-golongan yang tidak memiliki kekuasaan. Golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan memperoleh keuntungan karena badan penegak hukum meragukan keuntungan karena badan penegak hukum meragukan golongan yang tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan resiprositas.⁴⁵⁾

Selanjutnya Chambliss dan Seidman berpendapat bahwa suatu masyarakat yang secara murni diatur oleh hukum merupakan sesuatu yang ideal yaitu sesuatu yang tidak mungkin dapat dicapai.⁴⁶⁾ Diskresi tidak dapat sama sekali dihindarkan.

Hal ini tidak bisa dipungkiri lagi bahwa ketidaksamaan memang secara sadar atau tidak telah dianut dalam sistem hukum kita. Mulai dari penyidikanpun sebenarnya polisi sudah mempunyai hak untuk melakukan diskriminasi dengan adanya wewenang diskresi pada dirinya. Seleksi dari laporan-laporan dan pengaduan yang masuk ke kantor polisi untuk dilakukan Penyidikan atau tidak, telah dimulai sejak pemeriksaan pendahuluan.

⁴⁵⁾ *Ibid*, hal. 59.

⁴⁶⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *op cit*, hal. 70.

Adanya kebebasan yang seolah-olah dilegalisasi oleh Undang-undang berakibat membiarkan terjadinya ketidaksamaan hukum. Secara disadari atau tidak pandangan-pandangan pribadi dari penegak hukum yang bersangkutan, akan mempengaruhi keputusan-keputusannya demikian pula dengan tingkat sosial, tingkat pendidikan, keagamaan, lingkungan, gaji, budaya, akan sangat berpengaruh dalam putusan-putusan yang diambil, sehingga seringkali pada kantor polisi yang satu dengan kantor polisi yang lain terjadi perbedaan prosentase dalam melakukan penyidikan. Ada kantor polisi yang tingkat diskresinya tinggi, ada yang rendah. Hal ini difahami karena wewenang ini secara formal memang diijinkan.

Pembicaraan mengenai hukum dalam rangka keorganisasian ini akan mengurangi tingkat abstraknya dan memusatkan perhatian pada kemungkinan-kemungkinan yang dapat dilakukan oleh organisasi-organisasi tersebut dalam mewujudkan tujuan hukum, seperti telah disinggung di atas. Pembicaraan tidak hanya pada hukumnya "*an sich*" melainkan sudah bergeser pada hukum-hukum keorganisasian, reaksi-reaksi keorganisasian, serta pengelolaan keorganisasian.

Organisasi di sini diterima sebagai suatu sistem yang terbuka, artinya bahwa kita melihatnya sebagai sesuatu yang bekerja di dalam dan dipengaruhi oleh interaksinya dengan faktor-faktor manusia, sosial, politik, ekonomi, teknologi. Kecuali faktor-faktor tersebut memberikan pengaruh terhadap organisasi dalam kedudukannya sebagai lingkungan (eksternal), maka mereka mempengaruhi pula susunan (internal) organisasi.⁴⁷⁾

⁴⁷⁾ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni, 1993, hal.135.

Untuk dapat memahami lembaga-lembaga hukum sebagai suatu organisasi, maka unsur-unsurnya dapat diperinci sebagai berikut :

1. Orang-orang - para pelaksana tugas.
2. Teknik-teknik - teknologi yang dipakai untuk menjalankan tugas.
3. Informasi - pengetahuan yang dipakai untuk menjalankan tugas.
4. Struktur - pengaturan dari pada tugas.
5. Tujuan - alasan bagi menjalankan tugas.⁴⁸⁾

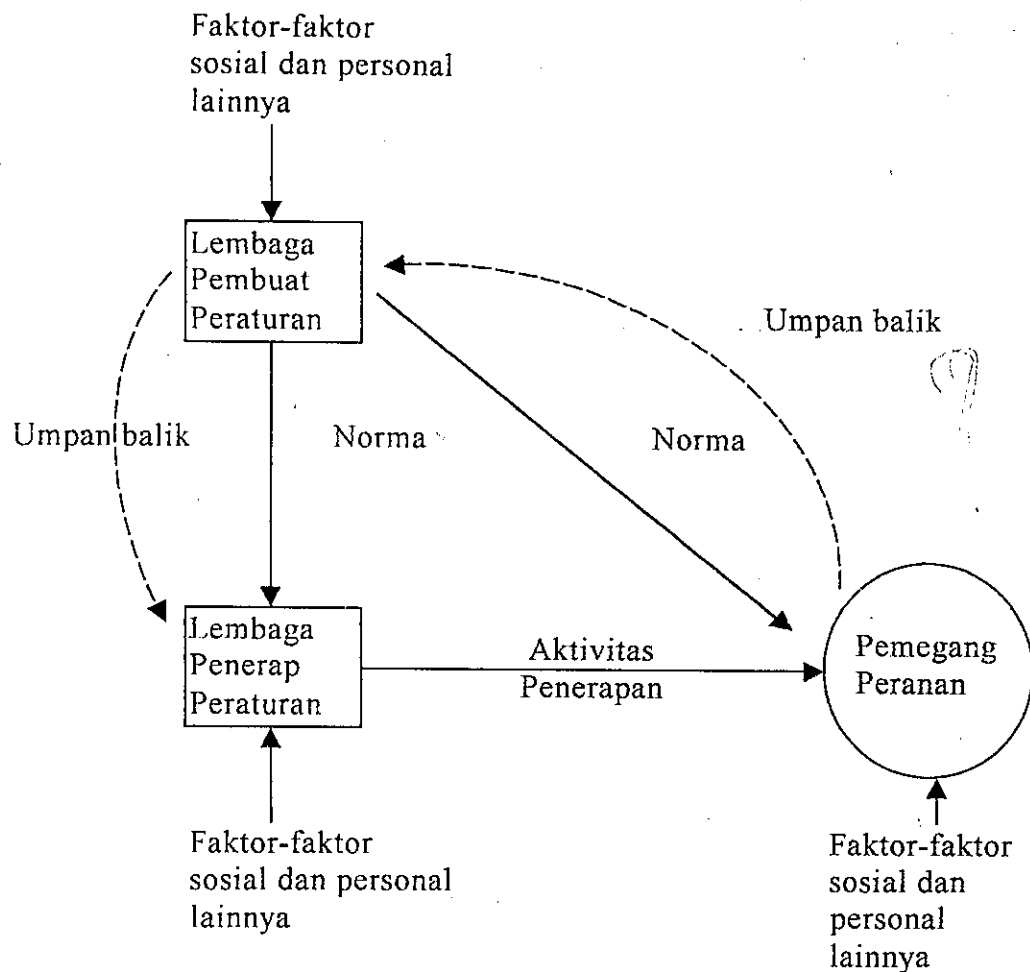
Tujuan setiap organisasi adalah untuk mencapai produktivitas atau kepuasan, atau gabungan dari keduanya, tergantung dari kegiatan apa yang dijalankan olehnya. Untuk mencapai tujuan tersebut maka unsur-unsur organisasi tersebut di atas harus dioperasionalkan, yang menampakkan diri dalam wujud bergeraknya organisasi itu. Aktivitas untuk mengkoordinasi unsur-unsur tersebut disebut sebagai pengelolaan organisasi. Aktivitas inilah yang bertanggung jawab terhadap karya, pertumbuhan serta kelangsungan hidup organisasi.

Sementara itu dalam bekerjanya, organisasi berhadapan pula dengan masalah lingkungan yang harus diterima dan diperhitungkan, yaitu yang bersifat sosial, politik, manusia, ekonomi serta teknologi.

Pengaruh lingkungan terhadap penegak hukum sebagai satu lembaga, dalam penegakan hukum tak dapat ditinggalkan. Hal ini akan

⁴⁸⁾ *Ibid*, hal. 136.

bisa difahami dengan diagram yang dikemukakan oleh Chambliss dan Seidman mengenai proses penegakan hukum sebagai berikut.⁴⁹⁾



Olehnya bagan tersebut diuraikan dalam dalil-dalilnya sebagai berikut :

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.
2. Bagaimana seorang pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi

⁴⁹⁾ William J. Chambliss, & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Westley, 1971, hal.12.

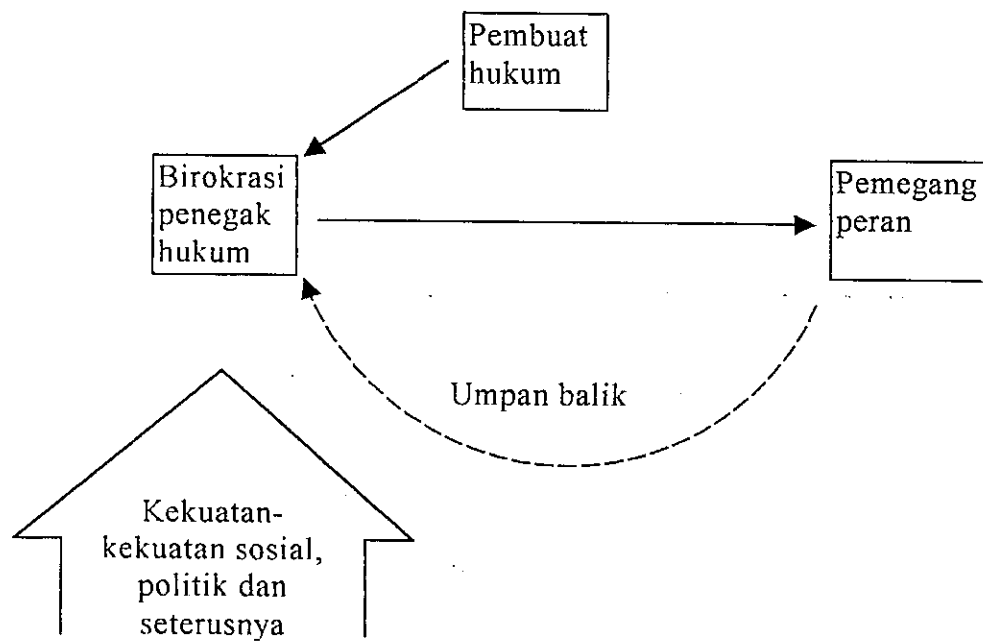
peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.

3. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pada pemegang peran.
4. Bagaimana para pembuat Undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

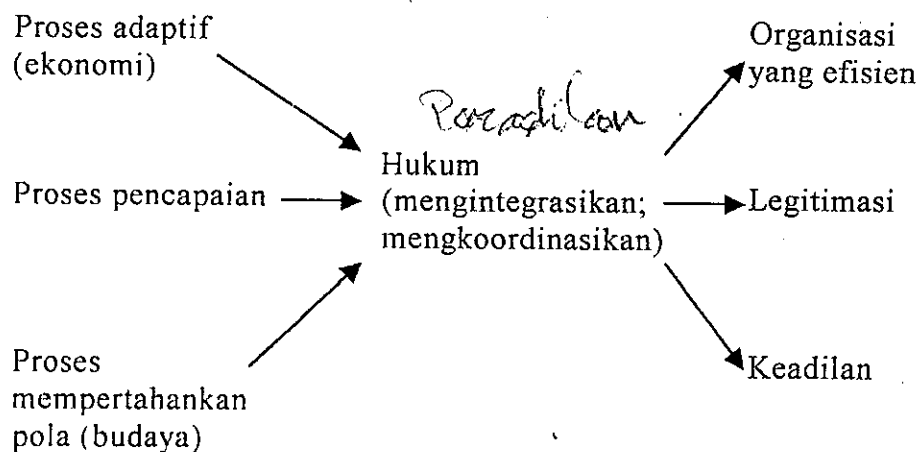
Dari kutipan di atas dapatlah diketahui, bahwa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peran ditentukan tingkah lakunya oleh pola peranan yang diharapkan daripadanya baik oleh norma-norma hukum maupun oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum.

Hal ini dapat diperjelas dengan model tentang hukum dan perubahan sosial dari Seidman.⁵⁰⁾

⁵⁰⁾ Robert B. Seidman, "Law and Development: A General Model", *Law and Society Review*, Jilid VII, 1972, hal.321.



Posisi hukum sebagai institusi sosial seperti tersebut di atas, dapat diperjelas lagi dengan bagan asupan-luaran yang dibuat oleh Harry C. Bredemeier yang memanfaatkan teori sibernetika dari Talcot Parsons, ialah sebagai berikut :⁵¹⁾



⁵¹⁾ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hal.143.

Manfaat bagan Bredemeier terletak pada kemampuannya untuk menunjukkan betapa pekerjaan hukum serta hasil-hasilnya tidak hanya merupakan urusan hukum, melainkan merupakan bagian dari proses kemasyarakatan yang lebih besar.

Dalam kedudukannya sebagai suatu institusi yang melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat, hukum menerima asupan-asupan dari bidang ekonomi, politik dan budaya untuk kemudian diolahnya menjadi keluaran-keluaran yang dikembalikan ke dalam masyarakat. pada waktu bahan yang harus diolah itu masuk, yaitu dalam bentuk asupan itu tadi, wujudnya berupa sengketa atau konflik. Hukum, dengan perlengkapan dan otoritas yang ada padanya, menyelesaikan sengketa itu tadi sehingga muncullah suatu struktur baru yang kemudian dikembalikan ke dalam masyarakat.⁵²⁾

Pada sektor kehidupan ekonomi, maka keluarannya berupa suatu penstrukturan baru terhadap suatu proses ekonomi tertentu yang sebelumnya dihambat oleh berbagai sengketa antara komponen-komponennya. Dengan demikian, maka apa yang dilakukan oleh hukum, dalam hal ini melalui pengadilan, jelas tidak bisa dilepaskan dari perhatiannya terhadap kelancaran proses-proses kehidupan masyarakat di sekelilingnya. Pada waktu hukum harus memutuskan sesuatu sengketa, maka akan berfikir, bagaimanakah membuat suatu keputusan yang dampaknya akan meningkatkan efisiensi yang produktif.

Proses-proses politik antaranya terlihat pada pembuatan hukum (Undang-undang, peraturan). Di sini pembuatan hukum tidak kita lihat sebagai proses hukum teknik, melainkan sebagai manifestasi dari

⁵²⁾ *Ibid*, hal. 144.

kegiatan politik, yaitu membuat deskripsi mengenai keadaan ideal dan memobilisasi sumber-sumber daya untuk mencapainya melalui penggunaan kekuasaan. Hasil-hasil pembuatan hukum itu menjadi ukuran tentang bagaimana hukum sebagai mekanisme pengintegrasian akan menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapkan kepadanya. Dengan perkataan lain, cara hukum dalam hal ini pengadilan, menyelesaikan sengketa-sengketa yang dihadapkan kepadanya, ialah dengan menggunakan patokan-patokan yang telah dibuat oleh badan pembuat hukum sebagai suatu institusi politik. Bisa terjadi, bahwa pengadilan menurut saja untuk menggunakan patokan tadi. Namun, bisa juga terjadi, bahwa pengadilan menolak untuk menggunakannya, karena menganggapnya tidak baik, atau dalam istilah hukum: tidak sah. Dengan demikian, maka terjadi ketegangan antara pembuat hukum sebagai institusi politik dengan pengadilan sebagai institusi hukum. Ketegangan ini diselesaikan dengan menyatakan, bahwa hasil perundang-undangan itu tidak benar dan harus dibatalkan. Dengan pembatalan ini institusi hukum telah menggunakan otoritasnya untuk mengkoordinasikan hal-hal yang menghambat bagi efisiensi produksi dalam masyarakat. dengan melakukan pembatalan itu, ia telah menyingkirkan salah satu penghambat bagi efisiensi produksi dalam masyarakat. sebaliknya, apabila patokan yang dibuat oleh badan pembuat hukum itu digunakan oleh pengadilan, maka secara tidak langsung itu berisi pengakuan terhadap kebenaran dan kebaikan hasil pembuatan hukum. Dalam istilah hukum disebut pemberian legitimasi.

Jika institusi hukum benar-benar hendak berfungsi sebagai sarana pengintegrasi masyarakat, maka harus diterima oleh masyarakat untuk menjalankan fungsinya itu. Hal ini berarti, bahwa anggota masyarakat harus mengakui, bahwa institusi itulah tempat di mana pengintegrasian dilakukan dan oleh karenanya orangpun harus bersedia untuk menggunakannya atau memanfaatkannya. Dengan perkataan lain, rakyat harus dapat dimotivasikan untuk menggunakan institusi hukum sebagai sarana penyelesaian konflik-konfliknya. Dari sini, masalahnya bisa ditarik ke masalah pemuasan rasa keadilan. Dengan demikian, rakyat harus bergerak untuk membawa sengketaanya ke pengadilan, oleh karena hanya melalui badan itulah keadilan diberikan kepada mereka.

Di samping dipengaruhi oleh masyarakat sebagai basis sosialnya, penegakan hukum juga sangat dipengaruhi oleh birokrasi. Hal ini disebabkan karena: "melalui cara-cara birokratis ini ingin dicapai efisiensi yang otomatis, sehingga pembuatan keputusan-keputusan benar-benar berjalan secara lancar dan sekedar merupakan kegiatan rutin."⁵³⁾

Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer berpendapat bahwa: "spesialisasi, hierarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang tidak bersifat pribadi merupakan ciri-ciri dasar dari suatu organisasi birokrasi".⁵⁴⁾

⁵³⁾ Satjipto Rahardjo, *op cit*, hal.45.

⁵⁴⁾ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987, hal.13.

Selanjutnya ditambahkan oleh beliau bahwa :

Agar bisa melakukan koordinasi yang efektif diperlukan suatu disiplin kerja yang tidak berlangsung kalau diawasi saja, tetapi yang bisa berjalan seiring dengan proses kerja organisasi itu sendiri. Inilah fungsi dari peraturan dan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pekerjaan.⁵⁵⁾

Efisiensi juga akan terganggu bila keputusan-keputusan administrasi dipengaruhi oleh penilaian-penilaian yang emosional dan bersifat pribadi. Untuk menghindarkan hal yang mengganggu efisiensi adalah : dengan menjauhkan semua pola hubungan yang bersifat pribadi (*interpersonal relationship*) yang ditandai oleh ikatan-ikatan emosional dan hierarki administratif.⁵⁶⁾

Namun demikian birokrasi yang seharusnya memperlancar pekerjaan justru lebih sering sebagai penghambat. Hal ini disebabkan karena pembuatan peraturan justru lebih banyak dilakukan Pemerintah dan birokrasi, hal ini disebabkan karena mereka memiliki peranan penting dalam penerapan hasil keputusan politik yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelesaian kasus pencemaran lingkungan hidup, jarang sekali kasus lingkungan diselesaikan lewat pengadilan, lebih sering dilakukan dengan penyelesaian di luar pengadilan. Menurut Sudharto P. Hadi :

Kerusakan (pengrusakan) lingkungan hidup di negara kita, menurutnya timbul lantaran kecerobohan langkah yang diambil oleh para pengambil keputusan. Dia mencontohkan, kebanyakan pengambil keputusan di dunia ketiga (jadi bukan cuma Indonesia)

⁵⁵⁾ *Ibid*, hal. 11.

⁵⁶⁾ *Ibid*, hal 12.

menganggap bahwa industrialisasi dianggap sebagai salah satu cara utama untuk mengejar ketertinggalan, padahal kemajuan suatu negara itu tidak selalu secara linear.⁵⁷⁾

Selain itu, pemerintah seharusnya juga mulai memperketat aturan yang terlalu menguntungkan investor asing yang menanamkan modalnya di Indonesia. Ditambahkan oleh beliau bahwa “Beberapa paket kebijaksanaan yang dicanangkan pemerintah cenderung menguntungkan investor asing”:

Meningkatnya peranan korporasi sebagai akibat perubahan masyarakat agraris ke masyarakat industri dan perdagangan agaknya kurang disadari oleh para pembuat Undang-undang dan penegak hukum, sehingga korporasi yang sangat merugikan masyarakat luas tidak mendapat perhatian dan seakan-akan dapat dilakukan dengan leluasa. Hal ini bukan saja karena perundang-undangan kita yang secara luas masih menganut pandangan bahwa hanya manusia alamiah (*natural person*) yang dapat melakukan tindak pidana dan dinyatakan bersalah, akan tetapi juga kurangnya peranan ilmuwan untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang ini. Tidak adanya tindakan hukum yang berupa penjatuhan sanksi terhadap korporasi bukan saja akan menghasilkan semakin meluasnya korporasi, akan tetapi juga menghasilkan pandangan masyarakat bahwasannya korporasi tidak membahayakan masyarakat, dan akibat selanjutnya akan membentuk persepsi dan pandangan masyarakat yang berat sebelah, yakni hanya

⁵⁷⁾ Sudharto P. Hadi, *Wawasan*, 23 Januari 1994.

kejahatan-kejahatan konvensional saja yang dianggap membahayakan dan mengancam kehidupan masyarakat.

Mengenai hal ini Muladi berpendapat bahwa :

Langkah-langkah yang bersifat shock therapy misalnya dalam bidang perpajakan, lingkungan hidup, hak cipta dan lain-lain, kadang-kadang perlu dilakukan, khususnya yang berkaitan dengan pelaku tindak pidana yang sudah keterlaluhan dan menimbulkan kerugian besar.⁵⁸⁾

Dalam korporasi alasan untuk sekali-kali menggunakan hukum pidana lebih beralasan mengingat viktimologisnya yang sangat luas.⁵⁹⁾ Kerugian dapat timbul baik terhadap negara (tindak pidana pajak), masyarakat (tindak pidana lingkungan), perusahaan saingan (kompetisi tidak jujur), karyawan (tindak pidana perburuhan) dan konsumen (tindak pidana penipuan melalui adpertensi).

Atas dasar pertimbangan hal-hal tersebut di atas maka pemerintah lebih mengutamakan stabilitas dan pembangunan dan secara tidak sengaja telah menyampingkan masalah ekologi. Ini bisa dilihat dari banyaknya kasus-kasus pencemaran lingkungan yang dilakukan korporasi.⁶⁰⁾

Menurut Clinard dan Yeager, ada dua pandangan yang secara umum dapat dipakai menjelaskan kejahatan bisnis, yaitu model tujuan yang rasional, yakni yang mengutamakan untuk mencari keuntungan,

⁵⁸⁾ Muladi, *op cit*, hal.43.

⁵⁹⁾ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1992, hal.18.

⁶⁰⁾ I.S Susanto, *Tinjauan Kriminologis Terhadap Kejahatan Ekonomi*, Makalah Penataran Nasional Hukum Pidana Dan Kriminologi, yang diselenggarakan di Semarang tanggal 3-15 Desember 1995, hal.34-35.

dan model organik yang menekankan pada hubungan antara perusahaan dengan lingkungan ekonomi dan politiknya.⁶¹⁾

Pada pandangan ini, perusahaan akan menyesuaikan struktur dan kebijaksanannya pada pembatas-pembatas, hambatan-hambatan serta dari lingkungannya. Namun tindakan penyesuaian ini tidak berarti bahwa korporasi bersikap pasif terhadap perubahan-perubahan yang ada, akan tetapi seringkali mereka secara aktif berusaha untuk menguasai sumber-sumber yang dapat mempengaruhi dan menggerakkan lingkungan sekitarnya. Hal ini disebabkan bagaimanapun juga konteks sosial dari suatu organisasi adalah merupakan hasil dari tindakan pelaku-pelaku sosial. Oleh karena banyak hambatan-hambatan yang berasal dari tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak lain, maka salah satu tugas penting dari manajemen adalah sebagai alat dalam menentukan dan mempengaruhi lingkungan sekitarnya bagi atau yang sesuai dengan kepentingannya.

Lolosnya korporasi dari jangkauan hukum bukan hanya disebabkan faktor kondisi struktur politik, sosial, ekonomi dan budaya saja melainkan juga dari segi Undang-undang yang banyak kelemahannya.

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa :

Membicarakan mengenai masalah efektivitas, maka kita tidak dapat hanya menyalahkan pihak warga negara saja, masalahnya

⁶¹⁾ Marshall B. Clinard, dan Peter C. Yeager, *Corporate Crime*, New York: Free Press, 1980, hal.45.

mungkin saja terletak dalam pengaturan Undang-undang yang tidak betul, yang kurang menguasai masalah yang diaturnya.⁶²⁾

Di samping itu ditambahkan oleh beliau bahwa : pengaruh-pengaruh kehidupan moral, sosial, maupun politik, turut menentukan penerimaan masyarakat terhadap suatu Undang-undang yang baru.⁶³⁾

Hal yang senada dikemukakan oleh Soerjono Soekanto yang berpendapat bahwa: berfungsinya hukum sangatlah tergantung pada hubungan yang serasi antara hukum itu sendiri, penegak hukum, fasilitasnya dan masyarakat yang diaturnya.⁶⁴⁾

Kepincangan pada salah satu unsur, mungkin akan mengakibatkan seluruh sistem akan terkena pengaruh negatifnya. Misalnya, kalau hukum tertulis yang mengatur suatu bidang kehidupan terlalu kaku atau terlalu luwes, maka seluruh sistem bidang kehidupan tersebut (dan bidang lainnya yang saling berkaitan) akan berproses dalam kepincangan. Maka seluruh lapisan masyarakat akan merasakan akibat pahitnya.

Berikut ini akan diuraikan masing-masing faktor tersebut:

1. *Kaidah hukum atau peraturan.*

Yang dimaksud dengan kaidah hukum/peraturan di dalam tulisan ini, adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah, dengan demikian mencakup:

⁶²⁾ Satjipto Rahardjo, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1983, hal.109.

⁶³⁾ *Ibid*, hal.110.

⁶⁴⁾ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bandung: Bina Cipta, 1983, hal.34.

- a. Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara, dalam hal ini Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 dan Undang-undang sektoral lainnya.
- b. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja, dalam hal ini Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah dan Surat Keputusan Walikotamadia Daerah Tingkat II Kotamadia Semarang.

Mengenai berlakunya Undang-undang tersebut, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar Undang-undang tersebut mempunyai dampak positif artinya agar Undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif.

Asas-asas tersebut adalah :

- a. Undang-undang tidak berlaku surut, artinya Undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam Undang-undang tersebut, serta terjadi setelah Undang-undang itu dinyatakan berlaku.
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum apabila pembuatnya sama, artinya terhadap peristiwa khusus wajib diberlakukan Undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan Undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu, artinya Undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada Undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan Undang-undang lama tersebut.
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

f. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi) artinya agar pembuat Undang-undang tidak sewenang-wenang atau agar Undang-undang tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain sebagai berikut :

- (1) Keterbukaan di dalam proses pembuatan Undang-undang.
- (2) Pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu, melalui cara-cara sebagai berikut :
 - (a) penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.
 - (b) suatu departemen tertentu mengundang organisasi-organisasi untuk memberikan masukan bagi suatu rancangan Undang-undang yang sedang disusun.
 - (c) acara dengar pendapat di DPR.
 - (d) pembentukan kelompok-kelompok penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh atau ahli-ahli terkemuka.⁶⁵⁾

Masalah lain yang dijumpai di dalam Undang-undang adalah adanya pelbagai Undang-undang yang belum mempunyai peraturan pelaksanaan, padahal di dalam Undang-undang tersebut diperintahkan demikian.

Persoalan lain adalah adanya ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan pasal-pasal tertentu. Kemungkinan hal itu disebabkan, karena penggunaan kata-kata yang artinya dapat ditafsirkan secara luas sekali.

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum, peranan peraturan hukum cukup besar. Dalam nada yang mungkin agak ekstrim dapat dikatakan bahwa:

⁶⁵⁾ Soerjono Soekanto, *op cit*, hal.6-7.

Keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat. Apabila misalnya badan legislatif membuat peraturan yang akan sulit sekali dilaksanakan dalam masyarakat, maka sejak saat itu sebetulnya badan tersebut telah menjadi arsitek bagi kegagalan para penegak hukum dalam menerapkan peraturan tersebut. Hal ini misalnya bisa terjadi, karena peraturan tersebut memerintahkan dilakukannya sesuatu yang tidak didukung oleh sarana yang mencukupi, akibatnya peraturan tersebut gagal dijalankan oleh penegak hukum.⁶⁶⁾

Frank P. Grad, menyarankan dalam pemilihan substansi mengenai bahan-bahan yang akan diatur oleh Undang-undang disarankan agar orang menjaga diri untuk tidak mengeluarkan Undang-undang dengan begitu saja tanpa terlebih dahulu mengkaji masalahnya masak-masak.

Perundang-undangan yang dibuat terlalu pagi dan tanpa kesadaran penuh akan luas jangkauan pilihan-pilihan teknis yang dapat dilakukan, bukan hanya akan gagal untuk membina bidang yang diaturnya, tetapi juga bersifat merusak, yaitu dengan cara memproyeksikan suatu arah perkembangan yang dikehendaki yang sebetulnya belum diketahui dengan pasti arah-arrah yang sebetulnya.⁶⁷⁾

Myrdal mengatakan agar: "Janganlah membuat suatu Undang-undang kalau pada akhirnya toh tidak akan dapat dijalankan". Beliau tidak jemu-jemu mengingatkan perlunya dihayati suatu disiplin sosial sebagai syarat berhasilnya pembangunan antara lain dikatakannya :

⁶⁶⁾ Satjipto Rahardjo, *op cit*, hal.25.

⁶⁷⁾ Satjipto Rahardjo, *op cit*, hal.106.

Kecillah harapan yang ada di Asia Timur bagi terjadinya suatu pembangunan yang cepat tanpa disiplin sosial, disiplin tidak akan timbul tanpa perundang-undangan dan peraturan yang dijalankan dengan keras (*compulsion*).⁶⁹⁾

Myrdal mengecam negara-negara sedang berkembang sebagai negara yang umumnya lembek. Istilah "*negara lembek*" dipakai untuk menampung berbagai bentuk ketidak-disiplinan sosial yang menampakkan dirinya melalui cacat di dalam pengawasan dan pelaksanaannya, suatu ketidak-patuhan yang meluas diantara para pegawai negeri dalam berbagai tingkatnya terhadap peraturan-peraturan dan perintah-perintah yang ditujukan kepada mereka dan seringkali persepakatan jahat dari mereka ini dengan orang-orang atau kelompok-kelompok yang tingkahlakunya seharusnya mereka atur.

2. *Penegak Hukum*

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau role, oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan

⁶⁹⁾ Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980, hal.122.

pemegang peran (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.

Di samping sebagai pemegang peran, penegak hukum juga merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian golongan sasaran, di samping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Kecuali itu golongan panutan harus dapat memanfaatkan unsur-unsur pola tradisional tertentu, sehingga menggairahkan partisipasi dari golongan sasaran atau masyarakat luas. Golongan panutan juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.

Seorang penegak hukum harus mengenal stratifikasi sosial atau per lapisan masyarakat yang ada di lingkungan tempat dia bertugas, dari pengetahuan dan pemahaman terhadap stratifikasi sosial tersebut, akan dapat diketahui lambang-lambang kedudukan yang berlaku dengan segala macam gaya pergaulannya. Di samping itu akan dapat diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi kekuasaan dan wewenang, beserta penerapannya di dalam realita, dengan mengetahui dan memahami hal-hal tersebut di atas, maka

terbukalah jalan untuk dapat mengidentifikasi nilai-nilai dan norma-norma atau kaidah-kaidah yang berlaku di lingkungan tersebut. Pengetahuan serta pemahaman terhadap nilai-nilai serta norma-norma atau kaidah-kaidah sangat penting di dalam pekerjaan menyelesaikan perselisihan yang terjadi.

Selain itu penegak hukum harus mempunyai kemampuan dan ketrampilan profesional, oleh karena itu para penegak hukum harus mempunyai pendidikan formal dengan taraf tertentu serta pengetahuan dan pemahaman hukum yang cukup besar.⁷⁰⁾

Kurangnya pengetahuan dan pemahaman yang ditambah dengan sikap tindak yang tercela dari penegak hukum, merupakan halangan yang sangat serius bagi penegakan hukum, oleh karenanya sebagai penegak hukum harus mempunyai semangat kemanusiaan dan menghormati harkat serta martabat yang melekat pada setiap manusia.

3. *Sarana atau Fasilitas*

Sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Sering terjadi, suatu peraturan sudah diberlakukan padahal fasilitasnya belum tersedia

⁷⁰⁾ Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-masalah Sosial*, Bandung: Bina Citra Aditya, 1989, hal.77.

dengan lengkap, peraturan yang semula bertujuan memperlancar proses, malahan mengakibatkan terjadinya kemacetan.

Khususnya mengenai sarana atau fasilitas ini Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengusulkan sebagai berikut :

- a. Apa yang sudah ada, dipelihara terus agar setiap saat berfungsi.
- b. Apa yang belum ada, perlu diadakan dengan memperhitungkan jangka waktu pengadaannya.
- c. Apa yang kurang perlu dilengkapi.
- d. Apa yang telah rusak diperbaiki atau diganti.
- e. Apa yang macet, dilancarkan.
- f. Apa yang telah mundur, ditingkatkan.⁷¹⁾

4. Masyarakat

Penegak hukum yang efektif tidak akan mungkin terlaksana tanpa bantuan warga masyarakat secara aktif, bantuan atau partisipasi warga masyarakat mempunyai peranan yang sangat penting dalam efektivikasi perundang-undangan. Secara psikologis, warga masyarakat mematuhi hukum, oleh karena ada semacam rangsangan untuk mentaatinya yang menimbulkan rasa takut, kecuali itu juga dikarenakan yang bersangkutan memelihara hubungan baik dengan lingkungan sosial atau penguasa, atau kemungkinan lain ialah karena sesuainya nilai-nilai yang dianut dengan hukum. Faktor-faktor ini akan mempengaruhi kepatuhan seseorang terhadap hukum.

Kesadaran hukum yang tinggi mengakibatkan warga masyarakat mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

⁷¹⁾ Soerjono Soekanto, *op cit*, hal.32.

Kepatuhan dan ketaatan hukum merupakan indikator tingkat kesadaran hukum seseorang. Apabila kesadaran hukum sangat rendah maka derajat kepatuhan terhadap hukum juga rendah. Kesadaran hukum menyangkut masalah apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak di dalam masyarakat.

Kesadaran hukum sendiri dapat diartikan sebagai “suatu penilaian terhadap hukum yang ada atau hukum yang diharapkan akan ada”.⁷²⁾

Sehingga tampak bahwa masalah kesadaran hukum masyarakat sebenarnya menyangkut faktor-faktor apakah suatu ketentuan hukum tertentu (dalam hal ini Undang-undang Lingkungan). Diketahui, dimengerti, ditaati, dan dihargai. Apabila warga masyarakat hanya mengetahui adanya suatu ketentuan hukum, maka taraf kesadaran hukumnya lebih rendah dari apabila mereka memahaminya.

Setiap warga masyarakat sebenarnya mempunyai kesadaran hukum, hanya berapa besar tingkat kesadaran hukumnya dari masing-masing warga masyarakat saja yang berbeda. Ada yang mengetahui isi peraturan, ada yang mempunyai sikap hukum tertentu dan ada pula yang berperilaku sesuai dengan hukum.⁷³⁾

Dari apa yang dikemukakan Soerjono Soekanto di atas tampak bahwa :

⁷²⁾ *Ibid*, hal.62.

⁷³⁾ Soerjono Soekanto, *op cit*, hal.17.

Indikator perilaku hukum merupakan petunjuk akan adanya tingkat kesadaran hukum yang tinggi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tinggi rendahnya tingkat kesadaran hukum akan dapat dilihat dari derajat kepatuhan hukum yang terwujud di dalam pola perilaku manusia yang nyata, kalau hukum ditaati, maka hal itu merupakan suatu petunjuk penting bahwa hukum tersebut adalah efektif (dalam arti tercapai tujuannya).⁷⁴⁾

Kesadaran hukum dapat dibentuk melalui program-program pendidikan yang memberikan suatu bimbingan ke arah kemampuan untuk dapat memberikan penilaian terhadap hukum, pemberian teladan yang baik dari petugas, dan pelebagaan yang terencana dan terarah dari hukum itu sendiri.

5. *Kebudayaan*

Suatu sub sistem budaya memberikan jawaban terhadap masalah mengenai faktor dasar kehidupan manusia, yang pada hakekatnya berkisar pada falsafah hidupnya. Falsafah hidup tersebut kemudian terwujud dalam sistem nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang harus dilakukan dan apa yang harus dihindari.

Menurut ahli antropologi, budaya tidak sekedar berarti kumpulan bentuk tingkah laku dan pemikiran yang saling terlepas akan tetapi budaya diartikan sebagai kategori sisa sehingga di dalamnya termasuk keseluruhan nilai sosial yang berhubungan

⁷⁴⁾ Soerjono Soekanto, dan Mustafa Abdulah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta: CV Rajawali, 1987, hal.230.

dengan hukum, berikut sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum tetapi yang bukan merupakan hasil deduksi dari substansi dan struktur.

Sehingga termasuk di dalamnya rasa hormat kepada hukum, kesediaan orang untuk menggunakan pengadilan atau tidak menggunakan pengadilan, karena memilih cara-cara informal untuk menyelesaikan suatu sengketa. Termasuk pula ke dalam budaya hukum adalah sikap-sikap dan tuntutan-tuntutan terhadap hukum yang diajukan oleh kelompok-kelompok etnis, ras, agama, lapangan pekerjaan dan kelas-kelas sosial yang berbeda-beda.⁷⁵⁾

Oleh Friedman, nilai-nilai dan sikap-sikap anggota masyarakat yang berhubungan dengan hukum (kultur hukum) ini dianggapnya sebagai semacam bensin yang akan menggerakkan motor tatanan hukum yang ada.

Dikatakan olehnya, bahwa :

Tanpa motor penggerak ini maka pranata hukum itu akan menjadi lembaga-lembaga yang mati belaka. Apabila misalnya, masyarakat mempunyai keyakinan bahwa sengketa (hukum) itu harus diselesaikan dalam lingkungan yang intim dan secara tertutup, maka jelas bahwa kantor-kantor pengadilan akan kosong dan Hakim-hakim serta Pengacara-pengacara harus bermain kartu atau catur untuk mengisi waktunya yang kosong itu.⁷⁶⁾

6. Sosial, Politik, Ekonomi

Masyarakat kontemporer, cenderung menjadikan ekonomi dan politik sebagai panglima, artinya untuk keberhasilan tujuan

⁷⁵⁾ Ronny Hanitjo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Semarang: Agung Press, 1989, hal.10.

⁷⁶⁾ Satjipto Rahardjo, *op cit*, hal.36.

ekonomi perlu dukungan politik. Dengan demikian diperlukan “*kerjasama*” antara pelaku ekonomi dengan pelaku politik.⁷⁷⁾

Hubungan yang baik antara pengambil keputusan politik dengan kekuasaan ekonomi telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang sangat mengesankan di beberapa negara kawasan Asia Pasifik pada beberapa tahun ini, yang oleh laporan Bank Dunia disebut sebagai “*keajaiban*”. Namun di sisi lain pertumbuhan ekonomi yang menakjubkan tersebut justru meningkatkan masalah-masalah sosial seperti kemiskinan, ketidakadilan, pengangguran, ketenagakerjaan dan lain-lain. Hal ini terutama karena terjadinya “*ketidakseimbangan*” antara pembangunan ekonomi dengan pembangunan politik, sehingga meningkat kesenjangan di berbagai bidang kehidupan. Hukum dapat dipakai untuk *menyeimbangkan* antara kepentingan masyarakat luas dengan kepentingan ekonomi, untuk melindungi rakyat banyak terhadap “*keseprakahan*” bisnis dan kolusi antara pelaku ekonomi dengan pelaku politik. Namun hukum (Undang-undang dan bekerjanya) tidak jatuh dari langit, artinya dia merupakan produk dari proses-proses sosial, politik, ekonomi, budaya, hankam dan struktur-struktur yang ada. Sementara itu hukum (Undang-undang) itu sendiri merupakan keputusan politik. Sebagai keputusan politik dia sarat dengan muatan kepentingan politik dia sarat dengan muatan kepentingan. Mereka yang

⁷⁷⁾ I S Susanto, *Hukum, Etika Politik dan Etika Bisnis*, Kompas, 1 Juni 1995.

mempunyai kekuasaan yang lebih besar, maka kepentingannya akan lebih besar kemungkinannya terwadahi dalam Undang-undang. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Bredemeier dan Talcot Parsons dalam bagan yang telah diuraikan di atas.

B. PENGERTIAN HUKUM LINGKUNGAN

Istilah hukum lingkungan relatif masih baru dalam dunia ilmu pengetahuan hukum, ia tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya kesadaran manusia untuk melindungi dan memelihara tempat hidup manusia.⁷⁸⁾ Dengan tumbuhnya pengertian dan kesadaran untuk melindungi dan memelihara lingkungan hidup itu, maka tumbuh pula pengertian hukum kepadanya hingga menyebabkan tumbuh pula perhatian hukum kepadanya hingga menyebabkan tumbuh dan berkembangnya cabang hukum baru, yang disebut hukum lingkungan.

Agar perlindungan dan pengamanan alam dapat terselenggara secara teratur dan pasti, serta dapat diikuti dan ditaati oleh semua pihak, maka perlu perlindungan dan pengamanan tersebut dituangkan ke dalam peraturan hukum, sehingga lahirilah hukum yang memperhatikan kepentingan alam (hukum yang berorientasi kepada kepentingan alam atau *nature's interes orienter law*). Kepentingan alam, yang perlu

⁷⁸⁾ St. Munadjat Danusaputra, *Hukum Lingkungan*, Buku I: Umum, Bandung: Bina Cipta, 1980, hal.90.

dilindungi dan diamankan oleh hukum itu menurut Munadjat Danusaputra: "terletak pada keharusan untuk dijaga kelestariannya".⁷⁹⁾

Demikianlah lahir jenis hukum, yang secara khusus diciptakan dengan maksud dan tujuan terpokok untuk memelihara dan melindungi lingkungan hidup, yang disebut hukum lingkungan hidup atau secara singkat padat dinamakan hukum lingkungan.

Munadjat Danusaputra, membedakan hukum lingkungan menjadi hukum lingkungan modern yang berorientasi kepada lingkungan atau "*environment oriented law*" dan hukum lingkungan klasik yang berorientasi kepada penggunaan lingkungan atau "*use oriented law*".⁸⁰⁾

Hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin, dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya.

Hukum lingkungan modern berorientasi kepada lingkungan, sehingga sifat dan wataknya juga mengikuti sifat dan watak dari

⁷⁹⁾ *Ibid*, hal.101.

⁸⁰⁾ *Ibid*, hal.35.

lingkungan itu sendiri dan dengan demikian lebih banyak berguru kepada ekologi.

Dengan orientasi kepada lingkungan ini, maka hukum lingkungan modern memiliki sifat utuh-menyeluruh atau komprehensif-integral, selalu berada dalam dinamika dengan sifat dan wataknya yang luwes, sedang sebaliknya hukum lingkungan klasik bersifat sektoral, serba kaku dan sukar berubah.

Masalah lingkungan hidup di Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Yang dimaksud dengan lingkungan hidup menurut Undang-undang Nomor 4 dimaksud dengan lingkungan hidup menurut Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. (pasal 1 butir 1). Menurut penjelasan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, pengertian lingkungan hidup di atas merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam non hayati, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Sedangkan yang dimaksud dengan pengelolaan lingkungan hidup menurut pasal 1 butir 2 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 ialah

upaya terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian dan pengembangan lingkungan hidup.

Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. sederhana tetapi dapat mencakup kemungkinan perkembangan di masa depan, sesuai dengan keadaan, waktu dan tempat.
- b. mengandung ketentuan-ketentuan pokok sebagai dasar bagi peraturan pelaksanaannya lebih lanjut.
- c. mencakup semua segi di bidang lingkungan hidup, agar dapat menjadi dasar bagi pengaturan lebih lanjut masing-masing segi, yang akan dituangkan dalam bentuk peraturan tersendiri.

(penjelasan umum Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982).

Selain itu, Undang-undang ini menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi lingkungan hidup yang kini telah berlaku yaitu peraturan perundang-undangan mengenai pengairan, pertambangan dan energi, kehutanan, perlindungan dan pengawetan alam, industri, pemukiman, tata ruang, tata guna tanah, dan lain-lainnya.

Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat diterangkan dalam satu sistem pengenalan dan pengembangan lingkungan hidup.

Adapun pengelolaan lingkungan hidup adalah sebagai berikut (pasal 4 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982):

- a. Untuk tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya.
- b. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.
- c. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup.
- d. Terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang.
- e. Terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Setiap kegiatan pengelolaan lingkungan haruslah dilakukan guna pencapaian tujuan tersebut, atau dengan kata lain setiap kebijakan yang ditempuh adalah tidak lain daripada usaha untuk mewujudkan cita-cita dimaksud. Usaha itu dilaksanakan dengan memperhatikan asas pokok pengelolaan lingkungan yaitu pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang.⁸¹⁾

Akhirnya dengan pengelolaan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang antara manusia dengan lingkungan akan tercapai pembangunan yang berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang maupun generasi mendatang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional dan mewujudkan cita-cita bangsa dan negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945.⁸²⁾

⁸¹⁾ Abdurrahman, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1990, hal. 56.

⁸²⁾ Rachmadi Usman, *Pokok-pokok Hukum Lingkungan Nasional*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1993, hal.36.

Oleh karenanya setiap manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban di dalamnya. Adapun hak dari setiap orang terhadap lingkungan hidup adalah sebagai berikut:

1. Setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (pasal 5 ayat (1) Undang-undang No. 4 Tahun 1982).

Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan orang adalah orang seorang, kelompok orang atau badan hukum. Namun Undang-undang No. 4 tahun 1982 tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Abdurrahman menafsirkan sebagai berikut: lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam pengertian ini terkandung makna lingkungan yang dapat memungkinkan manusia berkembang secara optimal, secara selaras, serasi, dan seimbang. Adanya jaminan semacam ini memberikan kemungkinan bagi setiap orang untuk menuntut kepada pemerintah agar “kebaikan dan kesehatan lingkungannya” perlu diperhatikan dan ditingkatkan terus dan oleh karenanya pula adalah merupakan kewajiban bagi negara untuk selalu menciptakan lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi warganya dan secara terus menerus melakukan usaha-usaha perbaikan dan penyehatan lingkungan hidup.

Hak tersebut memberikan kepada yang mempunyai suatu tuntutan yang sah guna meminta kepentingannya akan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat itu dihormati, suatu tuntutan yang dapat didukung oleh prosedur hukum, dengan perlindungan hukum oleh pengadilan dan perangkat-perangkat lainnya.⁸³⁾

⁸³⁾ Kusnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994, hal.119.

Tuntutan tersebut mempunyai 2 (dua) fungsi yang berbeda, yaitu sebagai berikut :

- (a) the function of defence (abwehrfunktion), the right of the individual to defence him self against an interference with his environment which is to his disadvantage;
- (b) the function of performance (leistungsfunktion) the right of individual to demand the performance of an act in order to preserve, to restore or to improve his environment.⁸⁴⁾

Fungsi yang pertama, yaitu yang dilakukan pada hak membela diri terhadap gangguan dari luar yang menimbulkan kerugian pada lingkungannya, di dalam Undang-undang Lingkungan Hidup (Undang-undang No. 4 Tahun 1982) ditampung dalam pasal 20 ayat (1).

Sedangkan fungsi yang kedua yang dikaitkan pada hak menuntut dilakukannya sesuatu tindakan agar lingkungannya dapat dilestarikan, dipulihkan atau diperbaiki, dihubungkan dengan pasal 20 ayat (3) (mengenai tanggung jawab yang dipikul oleh perusahaan dan atau pencemar lingkungan untuk membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara yang selanjutnya akan melakukan tindakan memulihkan lingkungan yang rusak dan atau tercemar), dan Pasal 22 tentang ketentuan pidana bagi perusak atau pencemar lingkungan. Oleh karena itu penegakan peraturan perundang-undangan adalah perlu sekali bagi perlindungan hukum lingkungan hidup seseorang.

⁸⁴⁾ *Ibid.*, hal. 120.

2. Setiap orang berhak berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup (pasal 6 ayat (1) Undang-undang No. 4 Tahun 1982).

Hak dan kewajiban setiap orang sebagai anggota masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pengelolaan lingkungan hidup mencakup baik tahap perencanaan maupun tahap-tahap pelaksanaan dan penilaian. Dengan adanya peran serta tersebut anggota masyarakat mempunyai motivasi kuat untuk bersama-sama mengatasi masalah lingkungan hidup.

Bentuk yang sesuai dengan masyarakat kita dalam rangka ikut berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup terlihat dalam pasal 19 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, khususnya Lembaga Swadaya Masyarakat. Lembaga Swadaya Masyarakat adalah organisasi yang tumbuh secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri, di tengah-tengah masyarakat, dan berminat serta bergerak dalam bidang lingkungan hidup.

Sedangkan kewajiban-kewajiban dalam pengelolaan lingkungan hidup bisa dirinci menjadi:

1. Kewajiban setiap orang, ialah:
 - a. Setiap orang berkewajiban untuk memelihara lingkungan (pasal 5 ayat (2) Undang-undang No. 4 Tahun 1982).
 - b. Setiap orang berkewajiban untuk mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup (pasal 5 ayat (2) Undang-undang No. 4 Tahun 1982).

- c. Setiap orang berkewajiban untuk menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup (pasal 5 ayat (2) Undang-undang No. 4 Tahun 1982).
 - d. Setiap orang berkewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup (pasal 6 ayat (1) Undang-undang No. 4 Tahun 1982).
2. Kewajiban pengusaha, ialah:
- a. Setiap orang yang menjalankan suatu bidang usaha wajib memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan (pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 4 Tahun 1982).
 - b. Setiap pengusaha diwajibkan untuk membuat analisis dampak lingkungan (pasal 16 Undang-undang No. 4 Tahun 1982).
3. Kewajiban Pemerintah, ialah:
- a. Pemerintah menggariskan kebijaksanaan dan melakukan tindakan yang mendorong ditingkatkannya upaya pelestarian kemampuan lingkungan hidup untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan (pasal 8 Undang-undang No. 4 Tahun 1982).
 - b. Pemerintah berkewajiban menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran masyarakat akan tanggung jawabnya dalam pengelolaan lingkungan hidup melalui penyuluhan, bimbingan, pendidikan, penelitian tentang lingkungan hidup (pasal 9 Undang-undang No. 4 Tahun 1982).
 - c. Pemerintah juga berkewajiban untuk membuat analisis dampak lingkungan terhadap kegiatan-kegiatan atau proyek-proyek tertentu yang memang memerlukan analisis mengenai dampak lingkungan, sebagaimana kewajiban pengusaha.

Pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. Oleh karena itu, untuk menyelenggarakan pengelolaan lingkungan hidup perlu ditetapkan

kebijaksanaan nasional terpadu pengelolaan lingkungan hidup, yang meliputi: perumusan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan, sebagai bagian dari kebijaksanaan pembangunan nasional. Pengawasan atas pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Penyelenggaraan kebijaksanaan terpadu tersebut memerlukan koordinasi agar pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup secara sektoral dan di daerah terkait secara mantap dengan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, serta memantapkan kesatuan gerak dan langkah yang menjamin tercapainya tujuan pengelolaan lingkungan hidup secara berdayaguna dan berhasilguna. Untuk memberikan wadah koordinasi pada tingkat nasional dibentuk perangkat kelembagaan yang dipimpin seorang Menteri.

Atas dasar pemikiran ini, maka dalam pasal 18 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, ditetapkan kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup sebagai berikut:

- a. Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dipimpin oleh Menteri dan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Pengelolaan lingkungan hidup dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup secara sektoral dilakukan oleh Departemen/Lembaga Non

Departemen sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing.

- c. Pengelolaan lingkungan hidup dalam kaitannya dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup sektoral di daerah dilakukan di bawah koordinasi kepala wilayah dalam kaitannya dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup.

C. PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Hukum mengatur masyarakat secara patut dan bermanfaat dengan menetapkan apa yang diharuskan ataupun yang dibolehkan dan sebaliknya.

Hukum dapat mengkualifikasi sesuatu perbuatan sesuai dengan hukum atau mendiskualifikasinya sebagai melawan hukum. Perbuatan yang sesuai dengan hukum tidak merupakan masalah tetapi yang menjadi masalah adalah perbuatan yang melawan hukum. Yang diperhatikan dan digarap oleh hukum adalah justru perbuatan yang melawan hukum, baik perbuatan melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi.⁸⁵⁾

Kalau tata hukum dilihat secara skematis, maka dapat dibedakan adanya tiga sistem penegakan hukum ialah sistem penegakan hukum

⁸⁵⁾ Sudarto, *op cit*, hal.111.

perdata, sistem penegakan hukum pidana dan sistem penegakan hukum administrasi. Sejalan dengan itu terdapat berturut-turut sistem sanksi hukum perdata, sistem sanksi hukum pidana dan sistem sanksi hukum administrasi. Ketiga sistem penegakan hukum tersebut, masing-masing didukung dan dilaksanakan oleh alat perlengkapan negara atau yang biasa disebut dengan aparat penegak hukum, yang mempunyai aturan sendiri-sendiri. Membicarakan masalah penegakan hukum berarti membicarakan mengenai apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam menghadapi masalah-masalah dalam penegakan hukum.

Kalau yang dibicarakan adalah penegakan hukum lingkungan maka berarti membicarakan mengenai apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum lingkungan dalam menghadapi masalah-masalah lingkungan.

Sama seperti penegak hukum pada umumnya, maka yang termasuk dalam aparat penegak hukum lingkungan adalah: polisi atau setidak-tidaknya badan-badan yang mempunyai wewenang kepolisian, jaksa, hakim, pejabat dan penasehat hukum.

Penegakan hukum bidangnya luas sekali, tidak hanya bersangkut paut dengan tindakan-tindakan apabila sudah ada persangkaan telah adanya perbuatan melawan hukum (tindakan represif) akan tetapi juga menjaga kemungkinan akan terjadinya perbuatan melawan hukum (tindakan preventif).

Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti, pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkret yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen bagi penegakan hukum preventif adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan (pengambilan sampel, penghentian mesin-mesin dan sebagainya). Penegak hukum yang utama adalah pejabat/aparat pemerintah daerah yang berwenang mencegah terjadinya pencemaran lingkungan.

Penegakan hukum yang bersifat represif dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan, penindakan secara pidana umumnya selalu menyusul pelanggaran peraturan dan biasanya tidak dapat meniadakan akibat pelanggaran tersebut, untuk menghindari penindakan pidana secara berulang-ulang pelaku (pencemar) sendirilah yang harus menghentikan keadaan itu.⁸⁶⁾

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparatur dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administratif, perdata dan pidana. Dengan demikian, menurut Niniek Suparni:

Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, keperdataan dan kepidanaan.⁸⁷⁾

Ketentuan hukum yang berlaku ini tidak lain adalah Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 beserta peraturan pelaksanaannya. Berbicara mengenai penegakan hukum lingkungan dalam pasal 17 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 terdapat satu ketentuan tentang upaya penegakan hukum, yang berbunyi : "ketentuan tentang

⁸⁶⁾ Siti Sundari Rangkuti, *Kajian Terhadap Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Majalah: ANDAL, Jakarta: SKREPP (Sekretariat Kerjasama Relawan Pengendalian Pencemaran), 1990, hal.11.

⁸⁷⁾ Niniek Suparni, *Pelestarian, Pengelolaan Dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta :Grafika, 1992, hal.160.

pencegahan dan penanggulangan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup beserta pengawasannya yang dilakukan secara menyeluruh dan/atau secara sektoral ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan”.

Kalau pasal 17 ini kita kaitkan dengan pasal 5 ayat (1), yang berbunyi bahwa setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, maka ini mengandung prinsip pencegahan pencemaran.

Sedangkan kalau pasal 5 ayat (1) ini dikaitkan dengan pasal 20 ayat (1) tentang barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, merupakan landasan bagi pelaksanaan prinsip pencemar membayar (polluter pays principle). Demikian pula bila dikaitkan dengan pasal 22 ayat (1) dan ayat (2), tentang barangsiapa dengan sengaja/melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang ini atau Undang-undang lain diancam pidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) untuk kejahatan dan pidana penjara selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) untuk pelanggaran.

Prinsip ini berkaitan dengan penanggulangan pencemaran (pasal 17) yang bersifat represif maupun kuratif.

Pencegahan pencemaran (yang bersifat preventif) adalah jauh lebih baik daripada penanggulangan pencemaran, karena di sini pencemaran belum terjadi.

Oleh karena itu disebut pula bahwa pencegahan pencemaran sangat menguntungkan (*pollution prevention pays*).

Adapun manfaat dari pencegahan pencemaran ini adalah:

- a. mengurangi atau menghindarkan timbulnya polutan;
- b. menghindarkan pindahnya polutan dari satu medium ke medium lainnya;
- c. meningkatkan pengurangan dan/atau menghilangkan polutan;
- d. mengurangi risiko kesehatan;
- e. memajukan pengembangan teknologi pengurangan sumber;
- f. menggunakan energi, bahan dan sumber lebih efisien;
- g. mengurangi kebutuhan akan penegakan yang mahal;
- h. membatasi tanggung jawab yang akan datang dengan kepastian yang lebih besar;
- i. menghindari pembersihan yang mahal di masa mendatang;
- j. memajukan ekonomi yang lebih kompetitif.⁸⁸⁾

dasar pemikiran dari pencegahan pencemaran adalah ia lebih efektif dari sudut pembiayaan, lebih dapat diterima secara sosial dan lebih mampu untuk mengurangi risiko atau kerusakan terhadap kesehatan manusia dan lingkungan daripada penanggulangan pencemaran.

Di atas telah diuraikan bahwa untuk melengkapi terlaksananya dengan baik Undang-undang lingkungan hidup, maka Undang-undang

⁸⁸⁾ Kusnadi Hardjosoemantri, *op cit*, hal.329.

tersebut diperalati dengan berbagai sanksi ialah sanksi perdata, sanksi pidana dan sanksi administratif, untuk lebih jelasnya penulis akan membahas masing-masing sanksi tersebut.

1. Aspek-aspek Perdata Dalam Penegakan Hukum Lingkungan.

Ketentuan perdata dalam Undang-undang lingkungan hidup dapat dibaca dalam pasal 20 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, ialah :

- (1) Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- (2) Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada Negara.
- (4) Tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut penjelasan pasal 20 ayat (1) dinyatakan bahwa kewajiban ini merupakan konsekuensi setiap orang untuk melestarikan kemampuan lingkungan guna menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Ketentuan ini menurut N.H.T Siahaan dikatakan bahwa :

Apabila dilihat dari segi hukum perdata kurang lebih sama dengan prinsip hukum yang terdapat dalam sistem hukum perdata positif kita dimana setiap orang yang karena salahnya

bertanggung jawab atas kerugian yang diderita pihak lain sebagai akibat dari perbuatannya. Jadi dalam Pasal 20 ini tersirat adanya unsur atau syarat dari perbuatan itu berupa kesalahan melanggar hak-hak orang lain atas lingkungan hidupnya.⁸⁹⁾

Sedangkan penjelasan pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa :

- a. Besarnya kerugian ditentukan oleh bentuk dan jenis kerugian akibat kerusakan oleh pencemaran.
- b. Pemerintah membentuk tim yang bertugas untuk melakukan penelitian tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian.
- c. Penelitian yang dilakukan oleh tim tersebut meliputi bidang ekologi, medis, sosial, budaya dan lain-lain yang diperlukan.
- d. Tim tersebut terdiri atas pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya dan unsur Pemerintah, dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Jika diperlukan dapat diangkat tenaga ahli untuk menjadi anggota tim.
- e. Bilamana tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Pengadilan Negeri.⁸⁹⁾

Dari penjelasan pasal 20 ayat (2) ini nampak bahwa ada dua jenis penyelesaian sengketa lingkungan, ialah :

- a. secara musyawarah melalui tim tripihak (tim yang bersifat tripartite).
- b. berperkaranya di pengadilan melalui pasal 1365 KUHPerdata.

⁸⁹⁾ N.H.T. Siahaan, *Beberapa Masalah Tentang Tanggung Jawab ganti Rugi Perdata Pencemaran Lingkungan Hidup*, Dalam Majalah Hukum Dan Pembangunan No.6 Tahun XV, 1995, hal.588.

⁸⁹⁾ Rachmadi Usman, *op.cit*, hal.100.

Naniek Suparni mengusulkan :

Mengingat bunyi pasal 20 ayat (2) tersebut di atas, maka perlu kiranya dibuat peraturan pelaksanaan tentang tata cara pengaduan, tata cara penentuan ganti kerugian, tata cara penelitian, serta tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan.⁸⁸⁾

Peraturan pelaksanaan itu sangat penting, karena mengatur prosedur penyelesaian sengketa lingkungan di luar proses peradilan.

Mengenai tata cara pengaduan oleh penderita perlu diatur dalam peraturan pelaksanaan, karena dalam banyak hal penderita yang pada umumnya, rakyat biasa kurang mengetahui bagaimana mempergunakan haknya untuk minta ganti kerugian karena penderitaan yang telah mereka alami sebagai akibat kerusakan dan atau pencemaran.

Dalam tata cara pengaduan ini perlu diatur kepada siapa penderita dapat melapor, disertai kemungkinan untuk minta pihak lain guna melapor dan mengadu atas namanya.

Sedangkan dalam tata cara penelitian perlu diatur mengenai tim yang harus dibentuk untuk tiap-tiap kasus, yang terdiri dari pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur pemerintah. Pembentukan tim yang merupakan tripartite ini dimaksudkan agar sejauh mungkin diusahakan tercapainya kesepakatan atas besarnya ganti kerugian yang harus diberikan kepada penderita setelah diteliti tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian.

⁸⁸⁾ Naniek Suparni, *op cit*, hal.175.

Dalam rangka penelitian ini akan diperlukan keahlian berbagai disiplin ilmu, dan ini dapat diperoleh dari pusat-pusat studi lingkungan yang ada di Universitas/Institut, penelitian tersebut meliputi bidang ekologi, medis, sosial, budaya dan lain-lain yang diperlukan. Aspek sosial budaya ini perlu memperoleh perhatian seksama, mengingat cara hidup rakyat kita yang dalam banyak hal dipengaruhi oleh adat istiadat setempat.

Demikian pula mengenai tata cara penuntutan ganti kerugian perlu ditetapkan batas waktu perundingan ketiga pihak tersebut di atas. Apabila batas waktu tersebut dilampaui tanpa ada kesepakatan tentang besarnya ganti kerugian yang perlu dibayar serta tata cara pembayarannya, maka tuntutan ganti kerugian oleh penderita atau kuasanya dapat diajukan ke pengadilan. Batas waktu tersebut adalah perlu ditetapkan untuk menghindarkan berlarut-larutnya perundingan. Mengingat bahwa kasus pencemaran pasti terjadi di Daerah Tingkat II, yaitu di Kabupaten atau Kotamadia, maka pembentukan tim tripartite sebagaimana dimaksud dalam penjelasan pasal 20 ayat (2) dilakukan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II atau Walikotamadia Kepala Daerah Tingkat II. Inilah hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan peraturan pelaksanaan terhadap pasal 20 ayat (2).

Pasal 20 ayat (3), menentukan bahwa di samping kewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana tersebut dalam penjelasan pasal 20 ayat (2), perusak dan atau pencemar lingkungan hidup berkewajiban

pula membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara untuk keperluan pemulihan yang besarnya ditetapkan oleh tim sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (2), perbedaannya adalah pada siapa yang menggugat. Pada ganti kerugian yang menggugat adalah penderita atau kuasanya sedang pada pembayaran biaya pemulihan lingkungan adalah jaksa atas nama negara. Biaya pemulihan lingkungan yang dibayar kepada negara merupakan penerimaan negara, sehingga pembayaran itu harus disetor kepada kas negara. Menurut peraturan perbendaharaan negara, uang penerimaan negara yang disetorkan kepada kas negara tidak boleh digunakan secara langsung untuk membiayai pemulihan lingkungan. Pembiayaan suatu kegiatan pemerintah harus dilakukan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang disusun untuk setiap tahun dan berlaku untuk tahun anggaran yang berjalan.

Mengenai hal ini Daud Silalahi berpendapat :

Ketentuan yang demikian ini dapat menimbulkan kesulitan bagi Pemerintah apabila pencemaran dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan oleh pencemar terjadi pada pertengahan tahun anggaran, sedangkan pada tahun anggaran tersebut tidak tersedia biaya untuk pemulihan lingkungan. Keadaan yang demikian ini dapat menimbulkan akibat bahwa pekerjaan pemulihan lingkungan terpaksa ditunda pelaksanaannya pada tahun anggaran berikutnya setelah tersediannya anggaran itu.⁸⁹⁾

Oleh karenanya Kusnadi Hardjosoemantri mengusulkan perlunya diadakan suatu sistem yang memungkinkan pembayaran biaya

⁸⁹⁾ Daud Silalahi, *AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 1995, hal.64.

pemulihan kepada negara digunakan langsung untuk keperluan pemulihan lingkungan yang telah tercemar atau rusak ke keadaan semula.⁹⁰⁾

Dalam hubungannya dengan penyelesaian sidang Pengadilan mengenai akibat perusakan dan atau pencemaran lingkungan, ketentuan yang lazim dipakai sebagaimana tertera dalam KUHPerdara ialah pasal 1365, yang berbunyi: "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut" (terjemahan Mr. R. Subekti).

Prinsip yang digunakan dalam Pasal tersebut adalah "*liability based on fault*" dengan beban pembuktian yang memberatkan penderita karena baru akan memperoleh ganti kerugian apabila ia berhasil membuktikannya adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat. Kesalahan ini merupakan unsur yang menentukan pertanggungjawaban, yang berarti bila tidak terbukti adanya kesalahan, tidak ada kewajiban memberi ganti kerugian.

Rudiger Lummert mengemukakan bahwa : dengan berkembangnya industrialisasi yang menghasilkan risiko yang bertambah besar serta makin rumitnya hubungan sebab akibat, maka teori hukum telah meninggalkan konsep kesalahan dan berpaling ke konsep risiko.

⁹⁰⁾ Kusnadi Hardjosoemitro, *op cit*, hal.376

Perkembangan industri modern telah membawa serta sejumlah risiko yang terjadi setiap hari, yang tidak dapat dihindarkan dari sudut ekonomi. Ia telah menimbulkan derita dan bagi si penderita hal tersebut tidak dapat ditanggungnya tanpa suatu ganti kerugian. Oleh karenanya sejak abad ke 19, asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*) telah diperkenalkan sekurang-kurangnya untuk beberapa macam kasus, yang sebagian besar adalah berkaitan dengan risiko lingkungan. Konsep tanggung jawab mutlak diartikan terutama sebagai kewajiban mutlak yang dihubungkan dengan ditimbulkannya kerusakan. Salah satu ciri utama tanggung jawab mutlak adalah tidak adanya persyaratan tentang perlu adanya kesalahan.⁹¹⁾

James E. Krier mengemukakan bahwa:

Doktrin tanggung jawab mutlak dapat merupakan bantuan yang sangat besar dalam peradilan mengenai kasus-kasus lingkungan, karena banyak kegiatan-kegiatan yang menurut pengalaman menimbulkan kerugian terhadap lingkungan merupakan tindakan-tindakan yang berbahaya, untuk mana dapat diberlakukan ketentuan tanggung jawab tanpa kesalahan.⁹²⁾

Faktor penting lainnya yang berkaitan dengan doktrin tanggung jawab mutlak adalah beban pembuktian. Salah satu kriteria tradisional yang menentukan pembagian beban pembuktian adalah pertimbangan yang menyatakan bahwa beban pembuktian seyogyanya diberikan kepada pihak yang mempunyai kemampuan terbesar untuk memberikan bukti tentang sesuatu hal. Dalam hubungannya dengan kerusakan atau pencemaran lingkungan oleh kegiatan industri, maka si perusak dan atau pencemar mempunyai kemampuan lebih besar untuk memberikan pembuktian. Berdasarkan prinsip pencemar membayar dan asas tanggung jawab mutlak ini, dikembangkanlah di dalam ilmu hukum

⁹¹⁾ *Ibid*, hal.378.

⁹²⁾ *Loc cit*.

prosedur tentang pembuktian yang oleh Krier disebut : "*Shifting (or alleviating) of burden of proofs.*"

Dengan adanya pembalikan beban pembuktian ini, maka masalah beban pembuktian tidak merupakan halangan bagi penderita atau pecinta lingkungan yang baik dan sehat untuk berperkara di depan pengadilan sebagai penggugat, karena adalah tanggung jawab dari tergugat untuk membuktikan bahwa kegiatan-kegiatannya yang mengandung risiko tidak mempunyai akibat-akibat yang berbahaya atau menimbulkan gangguan (pencemaran atau kerusakan). Dengan demikian, maka dalam perkara lingkungan, seseorang bertanggung jawab atas akibat kerugian yang ditimbulkannya, kecuali ia membuktikan bahwa ia tidak dapat dipersalahkan.

Mengenai asas tanggung jawab mutlak ini terdapat dalam pasal 21 Undang-undang No. 4 tahun 1982, yang berbunyi : "Dalam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis, sumber daya tertentu tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemar pada saat terjadinya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan".

Dari penjelasan pasal tersebut dapat diketahui bahwa penyusun Undang-undang menyadari sepenuhnya bahwa asas tanggung jawab mutlak dengan pembalikan beban pembuktian tidak begitu saja dapat diterapkan. Oleh karena itu, maka kata-kata yang digunakan adalah

“Dalam beberapa kegiatan” dan “menyangkut jenis sumber daya tertentu”, yang penentuannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka penerapan asas tanggung jawab mutlak dilaksanakan secara bertahap, sesuai dengan perkembangan kebutuhan. Tanggung jawab mutlak dikenakan secara selektif atas kasus yang akan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dapat menentukan jenis dan kategori kegiatan.

Asas tanggung jawab mutlak tersebut telah berlaku di Indonesia, yaitu dalam hal pencemaran laut oleh tumpahan minyak dari kapal yang diatur dalam *“International Convention on Civil Liability for oil pollution damage, 1969 (CLC 1969)”*. Ratifikasi CLC ini dilaksanakan oleh Indonesia dengan Keputusan Presiden No. 18 tahun 1978.

Daud Silalahi menguraikan jenis-jenis kegiatan yang dapat diberlakukan asas tanggung jawab mutlak, yaitu kegiatan yang dapat menimbulkan bahaya besar yang akibatnya dapat diatasi dengan upaya yang lazim dilakukan.

Adapun patokan atau ukuran untuk menentukan kegiatan-kegiatan besar dalam pengertian di atas didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut :

- a. Tingkat risiko (*the degree of risk*);
Dalam hal ini risiko dianggap tinggi apabila tidak dapat dijangkau oleh upaya yang lazim, menurut kemampuan teknologi yang telah ada.
- b. Tingkat bahaya (*the gravity of harm*);
Dalam hal ini bahaya dianggap sangat sulit untuk dicegah pada saat mulai terjadinya.

- c. Tingkat bahaya kelayakan upaya pencegahan (*the appropriateness*); Dalam hal ini si penanggung jawab harus menunjukkan upaya maksimal untuk mencegah terjadinya akibat yang menimbulkan kerugian pada pihak lain.
- d. Pertimbangan terhadap keseluruhan nilai kegiatannya (*value of the activity*); Dalam hal ini pertimbangan risiko dan manfaat kegiatan telah dilakukan secara memadai sehingga dapat diperkirakan bahwa keuntungan yang diperoleh akan lebih besar jika dibandingkan dengan ongkos-ongkos yang harus dikeluarkan untuk mencegah timbulnya bahaya.⁹³⁾

Sedangkan yang termasuk dalam kegiatan yang dapat menimbulkan bahaya atau akibat besar adalah :

- a. perusahaan bahan peledak/gedung mesiu.
- b. Perusahaan yang memproduksi bahan berbahaya dan beracun, termasuk perusahaan pengangkutannya pada waktu bahan tersebut didistribusikan kepada konsumen.
- c. perusahaan kapal tangker minyak/LNG.
- d. perusahaan pompa bensin.
- e. perusahaan angkutan darat.
- f. Perusahaan pengolahan limbah.
- g. Kegiatan atau usaha lain yang pada umumnya dapat menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan.⁹⁴⁾

Dalam pelaksanaannya, pemberlakuan asas tanggung jawab mutlak dapat pula ditetapkan oleh hakim, khususnya apabila kasus yang sedang diadili tidak ditemukan ketentuannya secara eksplisit di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari semua yang telah diuraikan di atas, menjadi jelas sudah bahwa gugatan ganti kerugian terhadap perusak atau pencemar

⁹³⁾ Daud Silalahi, *Identitas Dan Kriteria Kegiatan-kegiatan Tertentu Menurut Pasal 21 tentang Tanggung Jawab Mutlak Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982*, Makalah: pada seminar Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak Di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 16 Juni 1994, hal.6-7.

⁹⁴⁾ *Ibid*, hal.13-14.

lingkungan dapat diajukan ke Pengadilan Negeri berdasarkan pasal 20 Undang-undang No. 4 tahun 1982 dan pasal 1365 KUHPerdara mengenai perbuatan melawan hukum. Masalahnya adalah apakah harus menunggu terlebih dahulu menempuh prosedur pasal 20 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan atau tidak. Menurut penjelasan pasal 20 ayat (2) memang harus menunggu terlebih dahulu, kalau tidak tercapai kata sepakat pada batas waktu tertentu barulah diselesaikan lewat pengadilan. Hal inilah yang menurut Paulus Effendie Lotulung, perlu ada ketegasan, oleh karenanya peraturan pelaksanaan yang mengatur tata cara pasal 20 tersebut harus segera dikeluarkan, karena apabila tidak ada peraturan pelaksanaannya akan menyulitkan lembaga peradilan.

Hal ini pernah terjadi di Pengadilan Negeri Medan, yaitu mengenai kasus gugatan ganti rugi yang diajukan oleh sembilan orang penduduk di Asahan, Sumatera Utara terhadap pabrik kertas PT INTI INDORAYON di Medan mengenai jumlah ganti rugi masing-masing sebesar Rp. 2.880.000,-, oleh Pengadilan Negeri Medan dengan putusannya tertanggal 11 Juli 1989 Nomor 154/pdt-G/1989/PNMDN, gugatan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima karena belum ditempuh melalui pemeriksaan oleh tim sebagaimana disebutkan dalam pasal 20 ayat (2) Undang-undang No. 4 Tahun 1982, sehingga gugatan tersebut dianggap masih bersifat prematur.⁹⁵⁾

Kalau hal ini tidak segera diatasi dengan peraturan pelaksanaan, maka dikhawatirkan Pengadilan Negeri tidak berhak memeriksa perkara sebelum perkara diselesaikan lewat pasal 20 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, akibatnya Pengadilan Negeri akan berfungsi seperti lembaga banding.

⁹⁵⁾ Paulus Effendie Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, Bandung: PT Citra Aditya bakti, 1993, hal.70.

2. Aspek Pidana Dalam Penegakan Hukum Lingkungan.

Ketentuan pidana dalam Undang-undang No. 4 Tahun 1982 terdapat dalam Bab VII Pasal 22. maksud ditetapkannya ketentuan pidana dalam Undang-undang ini adalah tidak lain untuk menunjang dilaksanakannya sanksi-sanksi lain seperti sanksi perdata dan sanksi administratif.

Jaro Mayda, mengemukakan bahwa sanksi pidana sifatnya adalah sebagai "*ultimum remidium*", yaitu sebagai obat terakhir apabila sanksi pada cabang hukum lainnya tidak mempan atau dianggap tidak mempan. Penggunaannya harus dibatasi. Kalau masih ada sanksi lain janganlah menggunakan sanksi pidana.

Menurut pendapatnya di Amerika serikat tuntutan pidana merupakan akhir dari suatu rantai yang panjang yang bertujuan untuk menghapuskan atau mengurangi akibat-akibat yang merugikan terhadap lingkungan hidup.⁹⁶⁾

Adapun bunyi pasal 22 tersebut adalah :

- (1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang ini atau Undang-undang lain diancam pidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,0 (seratus juta rupiah).
- (2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang ini, atau Undang-undang lain diancam pidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

⁹⁶⁾ Abdurrahman, *op cit*, hal.110.

- (3) Perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (1) pasal ini adalah kejahatan dan perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Dari perumusan pasal 22 di atas terlihat hal-hal sebagai berikut :

- a. Ada dua macam tindak pidana lingkungan hidup yaitu dapat berupa perusakan lingkungan atau berupa pencemaran lingkungan hidup.
- b. Kedua macam tindak pidana lingkungan hidup itu masing-masing dapat berupa kejahatan apabila dilakukan dengan sengaja dan dapat berupa pelanggaran apabila dilakukan dengan kelalaian.

Hal yang menarik dari perumusan pasal 22 tersebut di atas adalah bahwa kapan atau unsur-unsur apa untuk seseorang dikatakan telah melakukan pencemaran lingkungan atau perusakan lingkungan tidak terdapat dalam perumusan pasal 22, melainkan terdapat dalam pasal 1 yang menjelaskan arti dari istilah-istilah yang digunakan dalam Undang-undang No. 4 Tahun 1982, ialah sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup/zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas lingkungan turun sampai tingkat tertentu yang menyebabkan

lingkungan menjadi kurang atau tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya (pasal 1 butir 7). Sedangkan kerusakan lingkungan adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik dan atau hayati lingkungan, yang mengakibatkan lingkungan kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkesinambungan (pasal 1 butir 8).

Apabila pengertian yang dirumuskan di atas dirinci, terlihat unsur-unsur yang sangat luas, ialah sebagai berikut :

- a. masuknya atau dimasukkannya makhluk, zat, energi, dan atau komponen lainnya (yang menurut penjelasan pasal yang bersangkutan antara lain berupa/mencakup inform ke dalam lingkungan); dan
- b. berubahnya tatanan lingkungan (menurut penjelasan pasal yang bersangkutan, tatanan lingkungan adalah susunan komponen lingkungan secara alamiah atau hasil upaya manusia);
- c. unsur (a) dan atau (b) itu dilakukan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam;
- d. menimbulkan akibat kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi turun atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.

Sedangkan pasal 1 butir 8 mengenai kerusakan lingkungan, memuat unsur-unsur:

- a. tindakan;
- b. yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan atau hayati lingkungan;
- c. yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

Untuk dikatakan ada tindak pidana lingkungan hidup menurut pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, maka di samping harus dipenuhi unsur-unsur yang dikemukakan di atas (pasal 1 butir 7 dan butir 8) masih pula harus dipenuhi unsur subyektif atau unsur sikap batin berupa kesengajaan (*dolus*) untuk delik berupa kejahatan, dalam pasal 22 ayat (1) atau sikap batin berupa kealpaan (*culpa*) untuk delik berupa pelanggaran dalam pasal 22 ayat (2).

Perumusan tindak pidana lingkungan hidup dalam pasal 22 jo pasal 1 butir 7 dan pasal 1 butir 8 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, dalam praktiknya menimbulkan banyak masalah diantaranya sebagai berikut :

- a. Dengan dirumuskannya unsur akibat di dalam pasal 1 butir 7 mengenai pencemaran lingkungan dan di dalam pasal 1 butir 8 mengenai perusakan lingkungan, maka tindak pidana lingkungan hidup di dalam pasal 22 merupakan delik materiil yang cukup sulit pembuktiannya. Tidaklah mudah menentukan atau membuktikan telah terjadi akibat seperti yang disebut dalam pasal 1 butir 7 dan pasal 1 butir 8. Untuk menentukan adanya perubahan lingkungan, menurunnya kualitas lingkungan sampai derajat tertentu, atau lingkungan menjadi kurang/tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya, adalah sesuatu yang tidak mudah. Untuk membuktikan hal-hal itu jelas diperlukan kriteria-kriteria tertentu yang jelas.

- b. Pembuktian dirasakan lebih sulit lagi, apabila istilah perubahan lingkungan dikaitkan dengan istilah dampak lingkungan dalam pasal 1 butir 9. Dalam Pasal ini dinyatakan bahwa dampak lingkungan adalah perubahan lingkungan yang diakibatkan oleh suatu kegiatan. Penjelasan pasal 1 butir 9 ini antara lain menyebutkan bahwa: dampak terhadap lingkungan dapat juga berupa dampak negatif terhadap lingkungan non fisik, termasuk sosial budaya untuk dapat dikatakan ada perubahan atau dampak negatif terhadap sosial budaya.
- c. Masalah lain adalah berkaitan dengan perumusan pasal 22 yang mengancam pidana tidak hanya terhadap perusakan atau pencemaran lingkungan hidup menurut Undang-undang No. 4 Tahun 1982, tetapi menurut Undang-undang lain. Namun demikian, delik lingkungan di luar Undang-undang No. Tahun 1982 kebanyakan dirumuskan secara formil, hal ini berlainan dengan pasal 22 yang merupakan delik materiil, sehingga dengan begitu tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana lingkungan hidup menurut pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982.
- d. Pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 diawali dengan kata-kata "Barangsiapa" yang menunjuk pada pengertian orang. Menurut pasal 5 ayat (2) setiap orang berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan

dan pencemaran sedangkan di dalam penjelasannya dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan orang adalah orang seorang, kelompok orang atau badan hukum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa orang dan badan hukum dapat menjadi subyek tindak pidana lingkungan hidup. Walaupun badan hukum dimungkinkan menjadi subyek tindak pidana lingkungan hidup, namun patut disayangkan karena tidak ada ketentuan lebih lanjut mengenai sistem dan prosedur pertanggungjawaban terhadap badan hukum. Lebih-lebih bila mengingat kasus-kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sangat erat hubungannya dengan kegiatan di bidang perekonomian, bisnis dan industri. Maka perlu dipikirkan oleh pembuat Undang-undang untuk penyempurnaan Undang-undang No. 4 Tahun 1982.

- e. Undang-undang No. 4 Tahun 1982 hanya mengenal jenis sanksi berupa pidana dan tidak mengenal jenis sanksi berupa tindakan tata tertib seperti dalam pasal 8 Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi. Dengan tidak adanya sanksi berupa tindakan di dalam sistem penegakan hukum pidana atau pertanggungjawaban hukum pidana terhadap delik lingkungan terlihat, adanya kejanggalan atau kebijakan yang berbeda dari pembuat Undang-undang terhadap masalah tindak pidana lingkungan hidup dibandingkan tindak pidana ekonomi, padahal pada hakekatnya

tindak pidana lingkungan hidup termasuk dalam pengertian dan ruang lingkup tindak pidana ekonomi dalam arti luas. Lebih-lebih bila mengingat badan hukum dapat sebagai subyek tindak pidana, maka sanksi berupa tindakan ini sangat diperlukan.

- f. Ancaman pidana yang terdapat dalam pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 juga berlaku untuk delik-delik pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang lain. Oleh karena itu di dalam Undang-undang lingkungan sektoral ada delik yang diancam pidana sama dengan maksimum pidana yang diatur dalam pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982. Pengancaman pidana yang sama adalah wajar sekiranya kualitas delik yang diatur dalam Undang-undang sektoral itu sama dengan delik yang diatur dalam pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982. Akan tetapi di dalam Undang-undang lingkungan sektoral, ada delik yang kualitasnya tidak sama dengan delik di dalam pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tetapi ancamannya sama seperti yang terdapat dalam pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982. Delik yang dimaksud adalah delik yang diatur dalam pasal 27 jo pasal 21 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1984 (Undang-undang Perindustrian). Pasal 27 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1984, mengancam pidana yang sama dengan pasal 22 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 4 Tahun

1982, terhadap barangsiapa yang melanggar ketentuan pasal 21 ayat (1), ialah : "Perusahaan industri wajib melakukan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukan". Perusahaan industri yang tidak melakukan upaya atau langkah-langkah pencegahan untuk terjadinya kerusakan atau pencemaran lingkungan sudah dapat dipidana, walaupun kerusakan atau pencemaran lingkungan belum terjadi. Perbuatan terlarang dalam pasal 27 jo pasal 21 Undang-undang Perindustrian tersebut merupakan delik formil, sedangkan pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 merupakan delik materiil.

- g. Undang-undang No. 4 Tahun 1982 sama sekali tidak menyebutkan adanya pidana tambahan, namun demikian dalam Undang-undang lingkungan sektoral ada yang mencantumkan pidana tambahan, misalnya: Undang-undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian. Pidana tambahan berupa pencabutan ijin usaha digunakan sebagai sanksi yang bersifat administratif untuk delik-delik dalam pasal 24 dan 26 Undang-undang No. 5 Tahun 1984, yang pada dasarnya merupakan pelanggaran administratif yaitu mendirikan/memperluas perusahaan industri tanpa ijin, tidak menyampaikan informasi industri secara berkala, melanggar ketentuan pemerintah mengenai standar bahan baku dan barang hasil industri.

- h. Menurut Undang-undang No. 4 Tahun 1982, apabila tindak pidana lingkungan hidup berupa perusakan atau, pencemaran lingkungan dilakukan dengan kealpaan, maka ancaman pidananya jauh lebih ringan daripada yang dilakukan dengan sengaja. Dilihat dari sudut subyektif memang kealpaan lebih ringan daripada kesengajaan, namun dilihat secara obyektif, yaitu dilihat dari sudut akibatnya atau kerugiannya bagi masyarakat luas, tidak selalu delik culpa lebih ringan daripada delik dolus.
- i. Dalam kasus pencemaran atau perusakan lingkungan hidup adalah penting untuk mengetahui adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan akibat, namun sering terjadi keadaan kumulatif, dimana faktor penyebab terdiri dari berbagai alasan sehingga sulit untuk membuktikan sumber pencemaran tersebut. Keadaan yang demikian ini menimbulkan kesulitan dalam menuntut pidanan.

3. *Aspek Administratif Dalam Penegakan Hukum Lingkungan*

Sanksi administratif terutama mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Di samping itu, sanksi administratif terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut.

Beberapa jenis sarana penegakan hukum administratif, tersebut menurut Siti Sundari Rangkuti ialah :

- a. penyesuaian peraturan (*harmonisering*);
- b. tindakan paksa (*bestuursdwang*);
- c. uang paksa (*publiekrechtelijkedwangsom*);
- d. penutupan tempat usaha (*sluiting van een inrichting*);
- e. penghentian kegiatan mesin perusahaan (*buitenge bruikstelling van een toestel*);
- f. pencabutan ijin melalui proses : teguran, paksaan kepolisian, penutupan dan uang paksa.⁹⁷⁾

Selanjutnya ditambahkan oleh beliau bahwa:

Sarana administratif dapat bersifat preventif dan bertujuan menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan (misalnya: Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Walikota, dan sebagainya). Penegakan hukum dapat diterapkan terhadap kegiatan yang menyangkut persyaratan perijinan, baku mutu lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan dan sebagainya.⁹⁸⁾

Dalam rangka penjatuhan sanksi administratif terhadap pencemar lingkungan, menurut Daud Silalahi:

Masih terdapat perbedaan persepsi, disebabkan alasan-alasan non yuridis antara lain terhadap akibat penutupan perusahaan yang dikaitkan dengan pemutusan hubungan kerja (PHK) yang berakibat adanya pengangguran. Kendala-kendala/hambatan-hambatan inilah yang mengakibatkan lemahnya penegakan hukum lingkungan dari aspek hukum administratif.⁹⁹⁾

Dalam hubungannya dengan sanksi administratif perlu diperhatikan pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1993 tentang AMDAL dengan ketentuannya yang mengaitkan pemberian

⁹⁷⁾ Siti Sundari Rangkuti, *op cit*, hal.12.

⁹⁸⁾ *Loc cit*.

⁹⁹⁾ Daud Silalahi, *op cit*, hal.52.

ijin usaha tetap oleh instansi yang membidangi usaha atau kegiatan yang bersangkutan dengan telah dilaksanakannya Rencana Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) bagi usaha atau kegiatan yang tidak terkena ketentuan AMDAL, persyaratan tersebut dimasukkan dalam sistem perijinan berdasarkan Ordonansi Gangguan (HO). Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi administratif.

Kewajiban setiap orang yang menjalankan suatu bidang usaha wajib memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan seperti yang tercantum dalam pasal 7 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 merupakan kewajiban yang dijadikan salah satu syarat dalam pemberian ijin usaha. Dengan dijadikannya satu syarat, maka penyelenggara bidang usaha senantiasa terikat guna melakukan tindakan pelestarian kemampuan lingkungan hidup untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Dengan dirumuskannya secara tegas dan jelas kewajiban penyelenggara suatu usaha akan mempermudah menetapkan telah terjadinya pelanggaran terhadap ijin.

Pelanggaran terhadap kewajibanyang terantum dalam ijin berakibat dikenakannya sanksi administratif berupa: pemberian peringatan kepada pemegang ijin, penghentian sementara kegiatan, atau pencabutan ijin.

Penegakan hukum administratif berkaitan dengan penegakan hukum lingkungan oleh lembaga Pemerintahan.

Dengan adanya ketentuan tentang sanksi administratif yang terkait dengan sistem perijinan, adanya ketentuan tentang sanksi perdata sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (1) dan pasal 20 ayat (3) Undang-undang No. 4 Tahun 1982 serta adanya ketentuan tentang sanksi pidana sebagaimana diatur dalam pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 maka seorang pencemar dan/atau perusak lingkungan dapat menghadapi tiga macam sanksi sekaligus, jadi bersifat kumulatif.¹⁰⁰⁾

Sanksi administratif selalu dapat dikenakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana tercantum dalam ijin yang diberikan kepada yang bersangkutan oleh instansi yang berwenang memberi ijin tersebut.

Sanksi perdata berupa ganti kerugian diberikan apabila ada pihak yang menderita akibat pencemaran dan atau perusakan. Meskipun tidak ada pihak yang menderita, sanksi perdata tetap dapat dikenakan karena pencemar dan atau perusak telah mencemarkan dan atau merusak lingkungan sehingga lingkungan sebagai korban harus dipulihkan kembali.

Sanksi pidana dikenakan sesuai dengan pertimbangan polisi sebagai penyidik dan jaksa sebagai penuntut umum. Apabila pencemar dan atau perusak telah melaksanakan sanksi administratif dan sanksi perdata berupa ganti kerugian kepada penderita dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan, yang menurut pertimbangan

¹⁰⁰⁾ Kusnadi Hardjosoemantri, *op cit*, hal.398.

polisi dan jaksa telah memadai, maka dikenakan sanksi pidana tergantung pada kewenangan diskresi yang ada pada polisi dan jaksa. Apabila pelaksanaan sanksi administratif dan sanksi perdata tersebut menurut polisi dan jaksa tidak memadai dapat saja dikenakan sanksi pidana melalui pengadilan.

Pelaksanaan tanggung jawab perdata dan sanksi pidana tersebut di atas tidak terlepas dari isi pasal 8 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 yang berbunyi:

- (1) pemerintah menggariskan kebijaksanaan dan melakukan tindakan yang mendorong ditingkatkannya upaya pelestarian kemampuan lingkungan hidup untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan.
- (2) kebijaksanaan dan tindakan pemerintah sebagaimana tersebut dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Hal ini berarti bahwa "perusak/pencemar potensial" harus diberikan penyuluhan, bimbingan serta insentif dan disinsentif, sehingga benar-benar memahami kewajibannya untuk melestarikan kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Bagi mereka yang ternyata tidak mau atau alpa memahami dan melaksanakan upaya-upaya pelestarian kemampuan lingkungan tersebut, maka dikenakan ketentuan-ketentuan sebagai tindak lanjut, ialah ketentuan pasal 20 dan 22 tersebut di atas.

Dalam kaitannya dengan prosedur penanggulangan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, telah dikeluarkan

Surat Edaran Menteri Negara KLH No. 03/SE/MENKLH/6/1987 tanggal 5 Juli 1987 yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung, dan Kepala Kepolisian. Penegakan hukum dalam kasus pencemaran dan atau kerusakan melibatkan instansi-instansi yang dipimpin oleh pejabat-pejabat tersebut.

Kesepakatan yang telah diperoleh di antara para pejabat adalah meliputi sistem pelaporan oleh penderita atau anggota masyarakat tentang telah terjadinya pencemaran. Dalam hal ini dibedakan antara sifat perkara sebagai perkara pidana atau perkara perdata, sehingga di samping penyidikan oleh kepolisian dan jaksa/penuntut umum sebagai perkara pidana, tidak ditutup kemungkinan untuk mengajukan gugatan perdata maupun dikenakan sanksi administratif berupa penghentian sementara atau pencabutan ijin.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN DAN PENCEMARAN LINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG

Kota Semarang sebagai Ibukota Propinsi Jawa Tengah mempunyai letak geografis yang strategis, berada di tengah bentangan panjang kepulauan Indonesia dari arah barat ke timur. Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kendal, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Demak dan di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Semarang, sedang bagian utara dibatasi oleh laut Jawa dengan panjang garis pantai meliputi 13,6 Km.

Sedangkan dilihat dari kondisi topografinya wilayah kota Semarang terdiri dari daerah perbukitan, dataran rendah dan daerah pantai. Daerah perbukitan mempunyai ketinggian sekitar 90-359 M DPL dengan derajat kemiringan 2-40% dan dataran rendah mempunyai ketinggian 0,75-3,5 M DPL dengan derajat kemiringan antara 0-2%.

Dalam proses perkembangannya kota Semarang banyak dipengaruhi oleh kondisi dan potensi lingkungan hidup yang ada, sehingga membentuk kota Semarang sebagai kota pegunungan dan kota pantai yang berkembang dengan pesat.

Salah satu potensi sumber daya dalam dan lingkungan hidup yang memberikan arah dan bentuk kota Semarang adalah Daerah Pengaliran Sungai, yang banyak mengalir pada hampir di semua wilayah kota Semarang, yaitu tidak kurang dari 13 sungai mengalir di wilayah kota Semarang dengan daerah pengalirannya melalui daerah pemukiman, industri, pertanian maupun pertambangan.

- a. Sungai Garang dan Sungai Kreo dengan anak-anak sungai yang bermata air di daerah Gunung Ungaran Kabupaten Semarang.
- b. Sungai Babon yang berasal dari beberapa anak sungai di sekitar Gunung Butak Ungaran, yang mengalir di wilayah timur kota Semarang.
- c. Sungai Tapak, Sungai Karanganyar dan Sungai Mangkang yang bermuara di pantai utara Jawa dan mengalir di wilayah barat kota Semarang.
- d. Sungai Semarang dan Sungai Siangker yang bermuara di sepanjang pantai utara Jawa dengan daerah pengalirannya melalui pusat kota Semarang.
- e. Sungai Beringin, Sungai Tempuran dan Sungai Mijen dengan mata air di Gunung Ungaran Kabupaten Semarang yang dalam pengalirannya melalui daerah pemukiman dan pertanian di kecamatan Mijen.

Sungai-sungai tersebut mempunyai peran yang relatif cukup besar dan fungsi strategis bagi kesejahteraan masyarakat dan bagi pembangunan yang berkelanjutan, yaitu sebagai:

- a. Sumber air untuk memenuhi kebutuhan air bagi berbagai keperluan, yaitu: sumber suplai air baku air minum (PDAM), sumber air baku industri, dan sumber air untuk pengairan lahan pertanian.
- b. Sumber daya perikanan dan pariwisata.
- c. Tempat pembuangan limbah domestik dan non domestik dari institusi industri, hotel dan rumah sakit.
- d. Bagian dari habitat tempat tinggal manusia.

Dari hasil pemantauan Bapedalda kota Semarang, bersama Balai Pengembangan dan Penelitian Industri (BPI) Semarang, terhadap kualitas air sungai di kota Semarang, dapat diketahui bahwa sebagian besar dari kualitas air sungai tersebut cenderung mengalami penurunan secara konsisten, sebagai akibat pengaruh dari aktivitas berbagai institusi yang dalam kegiatan usahanya kurang memperhatikan dan memperhitungkan kelestarian dan keseimbangan lingkungan, seperti : industri, hotel, rumah sakit, pertanian, pertambangan dan peternakan, sehingga banyak dari fungsi-fungsi sungai tersebut tidak dapat terpenuhi lagi atau sudah menghadapi ancaman yang cukup serius.

Air merupakan sumber daya yang strategis dan mempunyai peranan sangat vital bagi kehidupan manusia dan kegiatan pembangunan ekonomi, oleh sebab itu untuk tercapainya kelestarian

fungsi lingkungan perairan, perlu dilaksanakan program pengendalian pencemaran air. Dalam pelaksanaan program pengendalian pencemaran air, Pemerintah kota Semarang menghadapi dua permasalahan pokok yang sangat penting, yaitu masalah kualitas air dan pencemaran air, serta masalah kapasitas kelembagaan.

a. Kualitas air dan pencemaran air.

Masalah kualitas air dan pencemarannya di kota Semarang merupakan masalah yang sangat penting dan kompleks, karena tidak hanya menyangkut tentang ketersediaan sumber daya air sungai dalam jumlah yang besar akan tetapi juga menyangkut tentang kualitas air yang baik, yang dapat didayagunakan untuk memenuhi kebutuhan air baik bagi kehidupan sehari-hari manusia maupun untuk menunjang kegiatan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Masalah kualitas air sungai yang dihadapi oleh Pemerintah kota Semarang adalah berkaitan dengan adanya penurunan kualitas air pada beberapa sungai di kota Semarang, bahkan telah menunjukkan indikasi tercemar khususnya pada musim kemarau. Terjadinya penurunan kualitas air sungai tersebut diindikasikan dengan kualitas air sungai yang sudah tidak memenuhi baku mutu air sesuai dengan peruntukannya, akibat dari : pemanfaatan sungai sebagai penerima buangan limbah, baik yang berasal dari limbah rumah tangga (domestik), limbah rumah sakit dan limbah dari

kegiatan perekonomian seperti perindustrian, pertambangan, peternakan, pariwisata (hotel) serta pertanian.

Dalam era reformasi kota Semarang telah dan sedang menangani kasus sejumlah 41 dengan perincian sebagai berikut :

Pencemaran air limbah yang berpotensi menurunkan kualitas air sungai merupakan jenis pencemaran yang menduduki posisi terbanyak sejumlah 32 kasus. Ini terjadi dikarenakan pabrik-pabrik banyak yang tidak mempunyai IPAL (Instalasi Pengolah Air Limbah) yaitu sejumlah: 12 kasus sedangkan 18 kasus sebenarnya pabrik yang bersangkutan telah mempunyai IPAL tetapi tidak/belum mampu mengolah limbah cair sesuai Baku Mutu Limbah Cair. Untuk jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut ini ;

No	IPAL	Frekuensi	Prosentase
1.	Mampu mengolah limbah	2	6,25
2.	Belum mampu	18	56,25
3.	Tidak memiliki	12	37,00
	Jumlah	32	100,00

Sumber data : Bapedalda Tk II Semarang, yang telah diolah oleh peneliti.

Kasus yang sangat menarik di kota Semarang dan merupakan kasus yang menjadi perbincangan tingkat nasional adalah kasus kali Tapak dan kasus kali Babon.

Modus operandi mereka dalam membuang limbah yang diketahui dapat membahayakan kesehatan sangat bervariasi, seperti kucing-kucingan dengan petugas, yaitu pada siang hari perusahaan

membuang limbahnya melalui IPAL tetapi pada malam hari IPAL tidak dipergunakan dan langsung dibuang ke sungai dengan melalui saluran by pass. Di samping itu ada pula perusahaan yang dengan terang-terangan tidak menggunakan IPALnya, walaupun sebenarnya telah memilikinya.

Dari data tersebut, nampak bahwa perilaku perusahaan terhadap lingkungan hidup pada umumnya memiliki kecenderungan untuk melakukan pelanggaran, walaupun tingkat pelanggaran tersebut berbeda-beda. Sekalipun berbeda dalam hal melakukan pelanggaran, pada hakekatnya tujuan dari pelanggaran tersebut adalah sama yaitu kurang menyadari akan arti pentingnya menjaga kelestarian lingkungan hidup dan lebih mengutamakan mencari keuntungan perusahaan.

Pemerintah kota sebagai aparat yang ditugasi untuk mengatasi hal tersebut melalui Bapedalda kota Semarang telah memberikan peringatan terhadap perusahaan-perusahaan yang diidentifikasi sebagai perusahaan pencemar dengan memberikan teguran, namun demikian selama periode Tahun 1994-1995 dari 41 kasus hanya 3 perusahaan yang mentaatinya, 34 kasus sama sekali tidak mentaatinya dan 4 kasus hanya mentaati sebagian isi peringatan (teguran). Hal ini dapat dilihat melalui hasil monitoring di lapangan, ternyata isi peringatan tidak dilaksanakan. Ini berarti perusahaan tidak memperdulikan peringatan (teguran) yang diberikan pemerintah.

Untuk jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut :

No	IPAL	Frekuensi	Prosentase
1.	Sepenuhnya	3	7,32
2.	Sebagian	4	9,75
3.	Tidak sama sekali	34	82,93
	Jumlah	41	100,00

Sumber data : Bapedalda Tk II Semarang, yang telah diolah oleh peneliti.

b. Kelembagaan.

Undang-undang No. 4 Tahun 1982, tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup memuat ketentuan antara lain tentang hak setiap orang atas lingkungan yang baik dan sehat, misalnya: kewajiban setiap orang memelihara kemampuan lingkungan hidup, termasuk upaya mencegah dan menanggulangi pencemaran dan atau, kerusakan lingkungan hidup.

Hak dan kewajiban ini melahirkan pertanggungjawaban perdata dan sanksi pidana sesuai dengan pasal 20 dan pasal 22

Undang-undang No. 4 Tahun 1982, sebagai berikut :

1. Barangsiapa mencemarkan dan atau merusak lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar:
 - a. Ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan yang baik dan sehat.
 - b. Biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara.
2. Barangsiapa melakukan perbuatan yang menyebabkan tercemarnya lingkungan hidup atau rusaknya lingkungan hidup diancam pidana:
 - a. Apabila dengan sengaja, diancam pidana penjara selamalamanya. 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

- b. Apabila karena kelalaiannya, diancam pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

Dengan ditentukannya ketentuan mengenai pertanggungjawaban perdata dan sanksi pidana ini, maka ditegakkannya hukum dalam kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup menjadi sangat relevan. Untuk itu Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup Republik Indonesia mengeluarkan Surat Edaran No.03/SE/MENKLH/6/1987 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup.

Penegakan hukum dalam kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup menurut Surat Edaran tersebut di atas, melibatkan Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian.

Kelima Instansi Pemerintah di atas sepakat menetapkan prosedur penanggulangan kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sebagai berikut :

1. Laporan dari penderita atau anggota masyarakat tentang telah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan disampaikan kepada Aparat Pemerintah daerah, yang wajib dengan segera meneruskannya kepada Bupati/Walikota/mayor kepala Daerah Tingkat II dengan tembusan kepada Kepolisian RI. Sedangkan untuk DKI Jakarta laporan diajukan kepada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan tembusan kepada Kepolisian RI, masing-masing yang membawahi wilayah lokasi terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.

2. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II setelah menerima laporan tersebut segera memberitahukan langkah tindak lanjut kepada Kepolisian RI tentang telah diterimanya laporan tersebut.
3. Setelah menerima laporan di atas, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II segera mengumpulkan bahan/keterangan antara lain tentang :
 - a. Kebenaran laporan tentang telah terjadinya pencemaran lingkungan dan atau kerusakan lingkungan hidup;
 - b. Tingkat pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang terjadi;
 - c. Sumber pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup;
 - d. Perkiraan besarnya kerugian yang diderita akibat terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan;
 - e. Penilaian mengenai kemungkinan pencegahan kasus pencemaran dan atau rusak lingkungan hidup secara musyawarah antara pihak yang dirugikan, pihak yang merugikan dan aparat pemerintah yang berwenang.
4. Bahan/keterangan di atas oleh:
 - a. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dilaporkan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan tembusan kepada Kepolisian RI.
 - b. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta disampaikan kepada Kepolisian RI.
5. Berdasarkan bahan/keterangan yang diterimanya dan atau dari hasil penyelidikan sendiri, Kepolisian RI melakukan penyidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Berdasarkan hasil penyidikan oleh Kepolisian RI diambil langkah-langkah tuntutan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Apabila bahan/keterangan menyimpulkan telah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, maka Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II melakukan segera upaya:
 - a. Penanggulangan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup;
 - b. Penuntutan biaya pemulihan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

8. Tindakan Bupati/Walikota/madua ini tidak menutup kemungkinan diterapkannya sanksi administratif menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti penghentian sementara atau pencabutan ijin yang bersangkutan.
9. Tindakan tersebut di atas tidak menutup kemungkinan diajukannya gugatan perdata oleh pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Melihat prosedur yang diatur dalam Surat Edaran Menteri Negara, KLH, di atas nampak bahwa penyelesaian kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup dapat diselesaikan dengan cara musyawarah, penyelesaian secara pidana, dan tidak ditutup kemungkinan untuk mengajukan gugatan perdata maupun dikenakan sanksi administratif berupa penghentian sementara atau pencabutan ijin yang bersangkutan.

Pembayaran ganti kerugian kepada penderita tidak membebaskan si perusak dan atau pencemar dari kewajibannya untuk membayar biaya pemulihan lingkungan yang telah rusak dan atau tercemar oleh perbuatannya itu. Biaya ini dibayar kepada negara dalam hal ini Pemda Kota/Kabupaten.

Atas dasar Surat Edaran Menteri Negara KLH No.03/SE/MENKLH/6/1987 di atas, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah memandang perlu untuk mengeluarkan petunjuk teknis pelaksanaan penanggulangan kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup dengan Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No. 660.1/11/1988 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan

Hidup. Isi Instruksi tersebut antara lain menginstruksikan kepada Bupati/Walikota Se Jawa Tengah supaya :

- a. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap semua perusahaan/industri yang dalam proses produksinya kemungkinan mempunyai potensi pencemaran lingkungan hidup;
- b. Perusahaan/industri yang dalam proses produksinya mempunyai potensi pencemaran lingkungan hidup wajib menyampaikan laporan berkala kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II tentang :
 1. Hasil pemeriksaan pengujian limbah cair dari laboratorium yang ditunjuk.
 2. Pembuangan limbah padat.
- c. Apabila telah terjadi pencemaran atau kerusakan lingkungan, Bupati/Walikota Kepala daerah Tingkat II bersama-sama instansi terkait melakukan hal-hal sebagai berikut :
 1. Penanggulangan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 2. Penuntutan biaya pemulihan biaya lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.
 3. Mengambil tindakan administratif seperti pemberitahuan sementara atau pencabutan ijin yang bersangkutan.
- d. Pelaksanaan kegiatan, yang meliputi :
 1. Menginventarisasi semua laporan yang disampaikan dari anggota masyarakat maupun laporan mass media tentang telah terjadinya kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 2. Melakukan penelitian terhadap laporan sebagaimana tersebut angka 1 huruf a, antara lain:
 - a) Kebenaran laporan tentang telah terjadinya pencemaran lingkungan dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 - b) Tingkat pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang terjadi.
 - c) Sumber/asal pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 - d) Perkiraan besarnya kerugian yang diderita sebagai akibat terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 - e) Penilaian mengenai kemungkinan pencegahan kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup secara musyawarah antara pihak yang dirugikan dengan pihak yang merugikan.

Atas dasar Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.660.1/11/1988, dan Peraturan Pemerintah No.20/1990, yang menyatakan bahwa Walikota berwenang menjatuhkan sanksi administratif kepada setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan pengendalian pencemaran air, maka Walikota Semarang mengeluarkan Instruksi Walikota No.660.1/11/1994, tentang Pelaksanaan Penanggulangan Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup di kota Semarang, yang isinya menginstruksikan kepada :

- (1) Penanggungjawab/Pemilik/Pengusaha/Pengelola Industri dan Kawasan Industri di Kodia Dati II Semarang,
- (2) Penanggungjawab/Pemilik/Pengusaha/Pengelola Hotel di Kodia Dati II Semarang,
- (3) Penanggungjawab/Pemilik/Pengusaha/Pengelola Rumah Sakit, Rumah Bersalin, dan Laboratorium Klinik di Kodia Dati II Semarang,

diwajibkan:

- a. Melaksanakan usaha-usaha pencegahan, penanggulangan, pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan.
- b. Setiap kegiatan yang berpotensi mencemari dan merusak lingkungan hidup wajib:
 - (1) Melakukan pengujian kualitas air buangan/limbah cair, kualitas udara, kebisingan dan getaran suara sebagai akibat kegiatan usahanya ke laboratorium yang diunjuk Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah.
 - (2) Menyampaikan laporan hasil kegiatan angka (1) kepada Walikotamadia Kepala Daerah Tingkat II Semarang melalui Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA) Kodia Dati II Semarang, minimal 3 (tiga) bulan sekali.

- (3) Menyediakan instalasi pengolahan limbah dan mengoperasikannya secara efektif, agar limbah yang dibuang memenuhi baku mutu yang ditentukan.
 - (4) Melakukan efisiensi penggunaan air baku dan upaya-upaya lain dalam rangka meminimisasi atau mengurangi jumlah limbah yang dihasilkannya.
 - (5) Menyediakan / melengkapi / menyempurnakan instalasi pengolahan limbah dan fasilitas-fasilitas pendukungnya sesuai dengan syarat teknis dan jenis limbah yang dihasilkannya.
- c. Meningkatkan kepedulian, peran serta dan tanggung jawab sosial terhadap masyarakat di sekitar lokasi usaha untuk mencegah timbulnya kesenjangan yang dapat merugikan aktivitas kegiatan.
 - d. Untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna dalam pengendalian pencemaran, khususnya jika timbul keluhan (*complain*) masyarakat tentang terjadinya pencemaran, maka segera melaporkan dan melakukan koordinasi dengan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA) Kodia Dati II Semarang untuk dapat diambil langkah-langkah penanggulangannya.

Di samping itu, dalam Instruksi tersebut diinstruksikan kepada :

Pembantu Walikota, Camat dan Kepala Kelurahan se kota Semarang:

- a. Agar menginventarisasi semua laporan tentang terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
- b. Melaporkan data-data yang berkaitan dengan tersebut huruf a kepada Walikotamadia Kepala Daerah Tingkat II Semarang melalui BAPEDALDA.
- c. Melakukan pembinaan terhadap masyarakat yang terkena pencemaran agar tidak menimbulkan keresahan.

Berdasarkan Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.660.1/11/1988, nampak bahwa Walikota/ Kabupaten wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap

semua kegiatan atau usaha yang berpotensi mencemari dan atau merusak lingkungan, yang untuk selanjutnya melalui Instruksi Walikota Semarang No.660.1/1/1994 tugas ini dimandatkan kepada BAPEDALDA, dengan tugas melakukan koordinasi, pembinaan teknis dan melaksanakan pengendalian dampak lingkungan. Pengendalian di sini meliputi pencegahan dan penanggulangan.

Untuk lebih jelasnya mengenai BAPEDALDA dibahas dalam sub bab berikutnya.

B. BAPEDALDA KOTA SEMARANG

BAPEDALDA kota Semarang dibentuk oleh Walikota Semarang, tanggal 20 Desember 1991 dengan Surat Keputusan Walikota No.061.1/6333, berlaku efektif baru tanggal 1 Mei 1993. BAPEDALDA adalah badan staf pemerintah daerah dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota dan Kepala Daerah.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah tanggal 29 April 1992, Nomor:061.1/34/1992 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA) kota Semarang, mempunyai fungsi :

- a. Melakukan koordinasi penyusunan program pengendalian dampak lingkungan dan pengelolaan administrasi kantor BAPEDALDA.
- b. Melakukan pengelolaan laboratorium penguji.
- c. Melakukan pembinaan teknis terhadap pengendalian dampak lingkungan.
- d. Melakukan pengawasan terhadap pengendalian dampak lingkungan.

- e. Melakukan pemulihan kualitas lingkungan.
- f. Melakukan perijinan pembuangan air limbah.
- g. Melakukan penyuluhan kepada masyarakat.

Susunan organisasi BAPEDALDA terdiri dari :

- a. Kepala BAPEDALDA
- b. Sekretaris
- c. Seksi laboratorium analisis
- d. Seksi penyuluhan
- e. Seksi perijinan

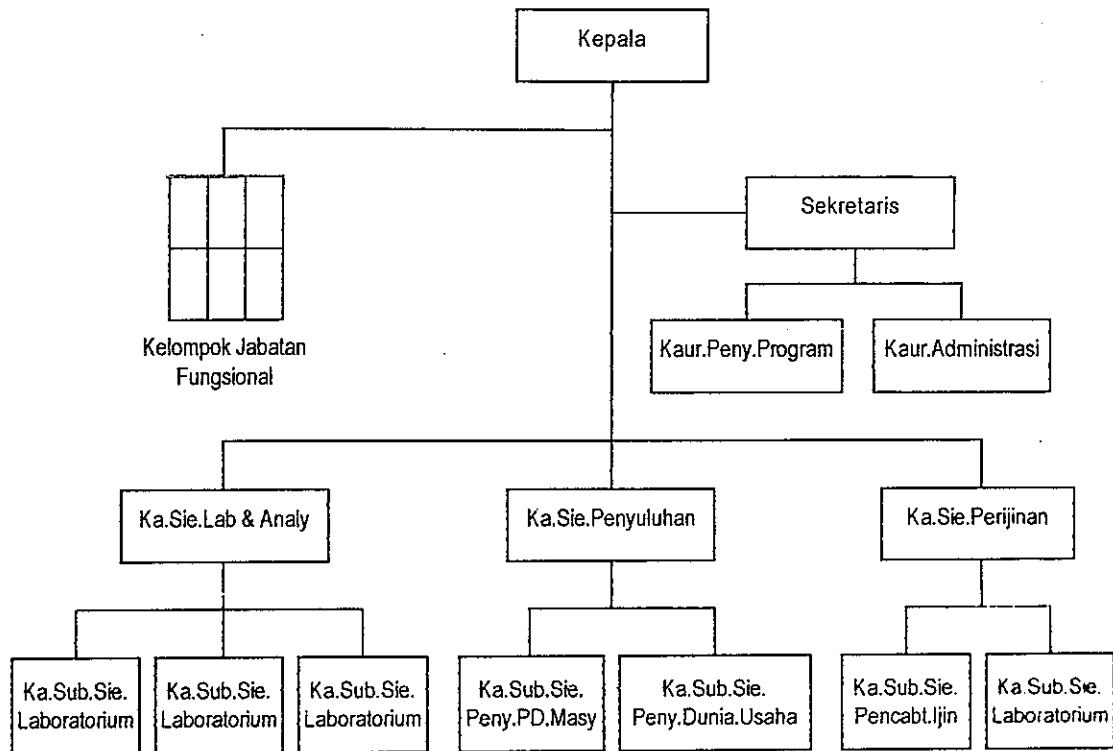
Seksi laboratorium analisa mempunyai tugas mengelola, mengembangkan laboratorium dan memberikan pelayanan teknis penelitian laboratorium serta melakukan analisa dan evaluasi terhadap kegiatan pengendalian analisa mengenai dampak lingkungan.

Seksi penyuluhan mempunyai tugas mempersiapkan bahan dan memberikan penyuluhan kepada masyarakat dan dunia usaha.

Seksi perijinan mempunyai tugas mempersiapkan dan memproses pemberian dan pencabutan ijin pengolahan dan lokasi pembuangan limbah.

Untuk lebih jelasnya, struktur organisasi BAPEDALDA dapat dilihat dalam bagan di bawah ini.

STRUKTUR ORGANISASI BAPEDALDA



Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah
Tanggal 25 April 1992, Nomor.061.1/1/34/1992

Adapun program kerja yang dicanangkan adalah :

- a. Program pengendalian pencemaran lingkungan hidup.

Program ini dimaksudkan untuk mencegah dan mengurangi kemerosotan mutu dan daya dukung lingkungan, terutama lingkungan perairan dan udara yang disebabkan oleh adanya dampak negatif dari berbagai kegiatan yang mencemari.

Kegiatan program ini mencakup pengembangan dan penetapan peraturan pelaksanaan serta tata cara pengendalian pencemaran oleh industri, pembinaan dan penyuluhan teknologi

bersih lingkungan, peningkatan peran serta masyarakat, pengembangan kewenangan lembaga pengendali pencemaran, penegakan hukum dan rehabilitasi lingkungan yang rusak serta mengembangkan informasi dalam pengendalian pencemaran.

b. Program pembinaan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Program ini bertujuan agar arah dan cara pemanfaatan, eksploitasi, dan penggunaan sumber daya alam dapat dilaksanakan secara rasional serta tidak merusak tata lingkungan hidup manusia. Adapun kegiatannya meliputi: pengembangan, pelaksanaan, penerapan, dan pemantauan AMDAL, evaluasi dan pengawasan pemanfaatan dan penggalan bahan galian golongan C, pengembangan sarana/prasarana pengendalian pencemaran dan lain-lain.

c. Program penyelamatan hutan, tanah, dan air.

Program ini bertujuan untuk melestarikan fungsi dan kemampuan sumber daya alam serta lingkungan hidup dengan segala keanekaragaman hayatinya. Program ini diupayakan melalui kegiatan pemeliharaan, pencegahan, dan penanggulangan kerusakan lingkungan, pemeliharaan daerah aliran sungai (DAS), dan peningkatan peran serta masyarakat secara luas dalam pemeliharaan lingkungan hidup. Adapun sasarannya adalah dalam rangka mengembangkan keterpaduan antara pembangunan dan kelestarian alam, serta antara kepentingan masyarakat setempat dengan kepentingan yang lebih luas.

d. Program inventarisasi dan evaluasi sumber daya alam.

Program ini bertujuan untuk mengumpulkan dan menghimpun data tentang kondisi dan potensi sumber daya alam dan lingkungan di Kodia Semarang serta potensi dan kondisi kegiatan yang mempengaruhi dan memanfaatkan sumber daya dimaksud.

Dari apa yang telah diprogramkan tersebut di atas, telah dilaksanakan kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

a. Inventarisasi dan identifikasi pencemaran

Kegiatan ini bertujuan untuk melakukan pendataan dan mendapatkan informasi tentang kegiatan-kegiatan yang mempunyai potensi dan berdampak penting terhadap keseimbangan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

b. Penyelamatan hutan, tanah, dan air

Kegiatan ini bertujuan untuk melestarikan fungsi, kemampuan sumber daya alam dan lingkungan hidup, melalui kegiatan-kegiatan pengembangan hutan kota, penataan taman kota dan peningkatan peran serta masyarakat umum dalam pemeliharaan lingkungan.

c. Pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup

Kegiatan ini bertujuan agar arah dan cara menggunakan sumber daya alam dapat dilaksanakan secara rasional dan tidak merusak tata lingkungan hidup manusia.

d. Pengendalian pencemaran lingkungan hidup

Kegiatan ini bertujuan untuk mengurangi kemerosotan mutu lingkungan hidup yang disebabkan oleh dampak negatif berbagai kegiatan khususnya industri terhadap lingkungan.

e. Rehabilitasi lahan kritis

Kegiatan ini bertujuan untuk memulihkan kemampuan lahan yang rusak agar dapat berfungsi kembali sebagai pendukung kegiatan produksi dan pelestarian lingkungan hidup.

Sedangkan upaya-upaya yang sedang dilaksanakan adalah :

(1) Penanganan (rehabilitasi) lingkungan Dukuh Tapak

Kegiatan pengelolaan lingkungan di Dukuh Tapak Kelurahan Tugurejo Kecamatan Tugu, yang terdiri dari program penataan lingkungan masyarakat dan program pengendalian lingkungan industri yang berada di sekitar Dukuh Tapak. Kegiatan ini merupakan tindak lanjut atas penanganan dan penyelesaian kasus pencemaran Kali Tapak oleh tim sepuluh.

(2) Pengembangan kesadaran masyarakat

Bentuk kegiatannya adalah pemasyarakatan ketentuan perundang-undang tentang pengelolaan lingkungan hidup, khususnya menyangkut pengendalian dampak lingkungan melalui seminar-seminar dengan mengikutsertakan para

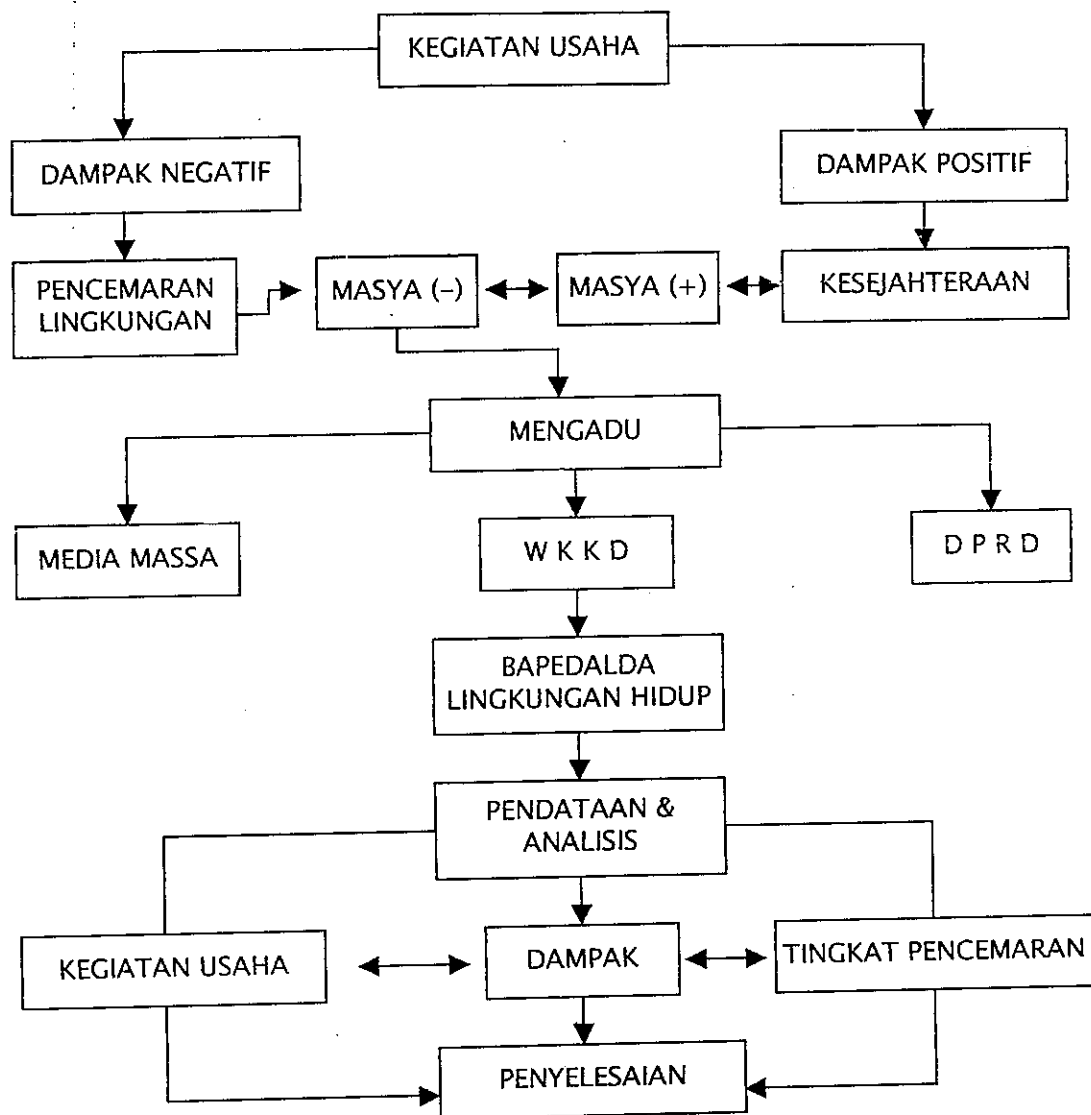
pakar lingkungan hidup, unsur, kepala komponen dinas/instansi di Jawa Tengah serta unsur masyarakat yang terdiri dari masyarakat industri, konsultan lingkungan serta masyarakat umum.

(3) Penanganan kasus sengketa lingkungan

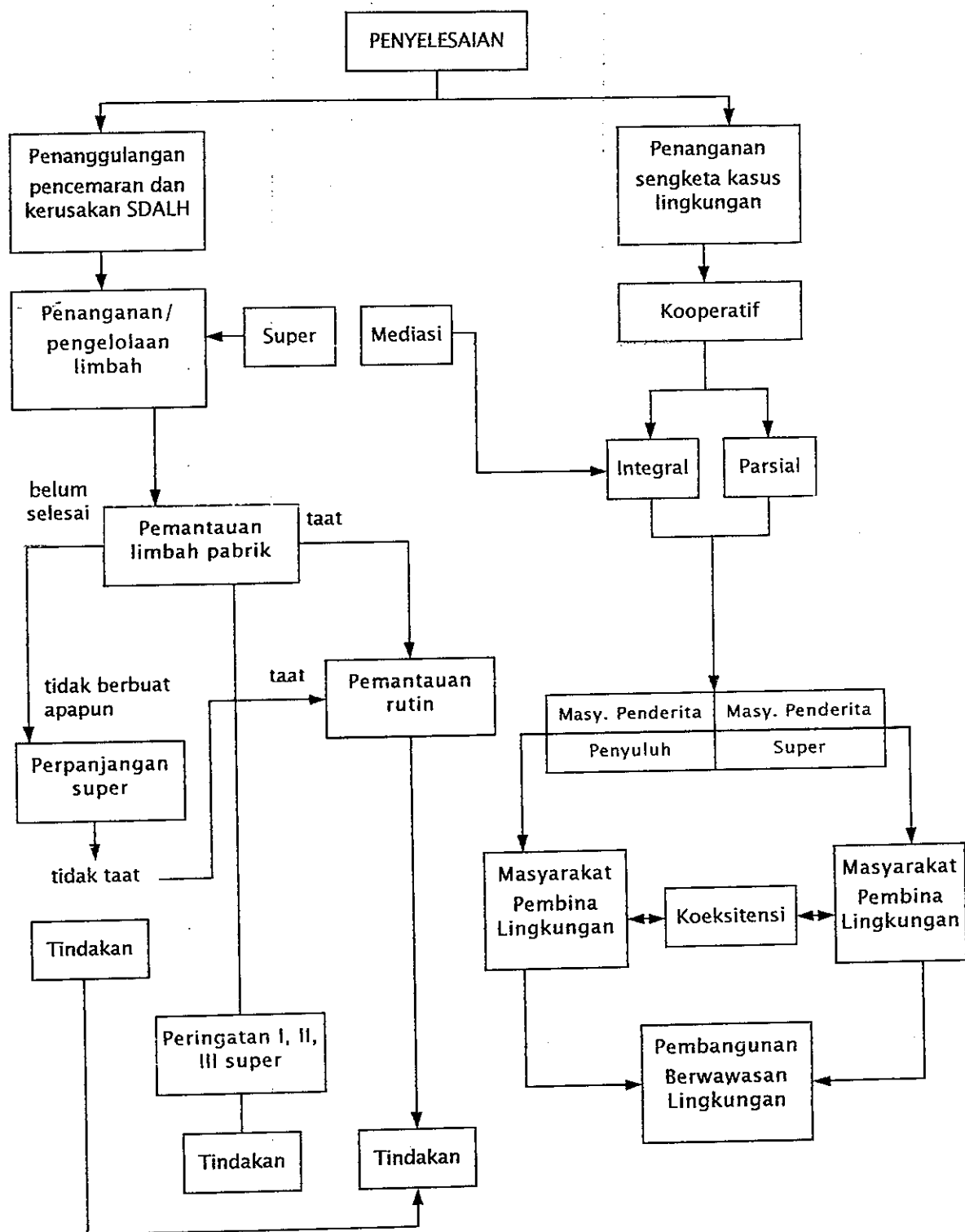
Meliputi kegiatan penyelesaian dan penanganan kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup, khususnya yang berasal dari aduan atau informasi masyarakat, kemudian oleh BAPEDALDA dilakukan pendataan dan analisis mengenai kegiatan usaha, dampak dan tingkat pencemarannya.

Adapun mekanisme penyelesaian kasusnya adalah sebagai berikut :

Mekanisme Penyelesaian Kasus Sengketa Lingkungan Di Kota Semarang



TAHAP II



Dari skema di atas nampak bahwa penyelesaian kasus sengketa lingkungan dilakukan dengan dua tahap. Tahap pertama, yaitu pendataan dan analisis mengenai kegiatan usaha, dampak dan tingkat pencemarannya. Tahap kedua, penyelesaian kasusnya. Dalam tahap kedua ini dimulai dari penanganan sengketa kasus lingkungan kemudian dilanjutkan dengan penanggulangan pencemaran dan kerusakan sumber daya alamnya (perbaikan sumber daya alamnya).

Penanganan kasus sengketa lingkungan adalah kegiatan penyelesaian dan penanganan kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup, khususnya yang berasal dari aduan atau informasi masyarakat baik melalui jalur DPRD, Mass media maupun yang langsung kepada Walikota Semarang.

Penyelesaian sengketa kasusnya dilakukan melalui musyawarah, antara pihak pencemar atau wakilnya, pihak korban atau wakilnya dan pihak Pemerintah Daerah kota Semarang (dalam hal ini BAPEDALDA) bertindak selaku mediator, PEMDA bertindak sebagai penghubung antara pihak pencemar dengan pihak korban. Dalam penyelesaian kasus lingkungan, PEMDA berusaha mencari penyelesaian secara musyawarah melalui pengamatan fakta di lapangan dan didukung dengan pengujian laboratorium. Dari hasil pengamatan dan pengujian laboratorium tersebut, kemudian ditindaklanjuti dengan saran-saran. Keputusan akhir dari proses

musyawarah berada di tangan para pihak, sedangkan mediator hanya mempertemukan keinginan para pihak serta memberikan masukan mengenai alternatif pemecahan masalah. Selanjutnya para pihak wajib melaksanakan hasil keputusan.

Penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan (perbaikan sumber daya alamnya) dilakukan dengan jalan memberikan surat peringatan atau melalui penandatanganan Superkasih terhadap pabrik pencemar dan atau perusak lingkungan untuk dilakukan penanganan/pengelolaan limbah. Kemudian dilakukan pemantauan rutin terhadap limbah pabrik. Pihak pencemar dan atau perusak lingkungan harus memberikan laporannya secara rutin. Apabila ternyata diketemukan oleh pihak BAPEDALDA bahwa pihak pencemar dan atau perusak lingkungan tidak memenuhi isi surat peringatan maka dilakukan surat peringatan yang kedua. Bila ternyata pihak pencemar masih juga tidak berbuat apapun maka diberikan surat peringatan yang ketiga dan bila ternyata tidak juga berbuat apapun sesuai dengan isi surat peringatan barulah dilakukan tindakan. Tindakan yang dimaksud adalah penjatuhan sanksi administratif, yang berupa penutupan sementara saluran pembuangan limbah, penghentian sementara kegiatan produksi yang menghasilkan limbah, penyegelan semua saluran limbah, pencabutan ijin HO dan sanksi/tindakan lain yang ditentukan dalam ijin yang dimilikinya. Namun sejak berfungsinya BAPEDALDA, Tahun 1993 PEMDA

kota Semarang (dalam hal ini BAPEDALDA) belum pernah menjatuhkan tindakan. Hal ini disebabkan adanya kebijakan Walikota Semarang yang menghendaki kasus-kasus lingkungan diselesaikan dengan dua tahap yaitu tahap penataan (*compliance*) dan tahap penindakan (*enforcement*). Selama masih bisa diselesaikan secara kemitraan (*compliance*) akan tetap diusahakan terlebih dahulu. Hal inilah yang merupakan sebab bahwa di kota Semarang sampai saat ini belum pernah ada kasus lingkungan diselesaikan lewat Pengadilan. Padahal bila kita membaca Penjelasan Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan bahwa, bila tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Namun demikian PEMDA kota Semarang belum pernah melimpahkan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup ini ke Pengadilan Negeri Semarang.

Ini membuktikan bahwa pemerintah tidak mau bersungguh-sungguh menangani kasus pencemaran lingkungan dengan menjatuhkan sanksi yang tegas. Sementara ini pemerintah dalam hal ini pemerintah Semarang masih memberikan toleransi yang besar terhadap perusahaan pencemar, bahkan dalam memberikan penyuluhan-penyuluhan hukum terhadap pencemar tidak disebut sebagai pelanggar, melainkan justru disebut sebagai binaan. Para pelanggar bahkan ada yang diikutsertakan dalam program kali

bersih. Diantaranya perusahaan-perusahaan pencemar yang diikutsertakan adalah perusahaan-perusahaan di sepanjang daerah aliran sungai Babon, yang dibahas dalam sub bab berikutnya.

C. PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT KOTA DI BIDANG LINGKUNGAN

Kefentuan Hukum Lingkungan Nasional yang terkait erat dengan perlindungan masyarakat yang terkena kerugian akibat pencemaran dan atau kerusakan lingkungan dapat ditemukan dalam penerapan konstruksi hukum strict liability, class action, dan AMDAL.

Strict Liability :

Strict Liability merupakan prinsip tanggung jawab mutlak yang tidak memerlukan pembuktian perihal kesalahan pada diri pelaku pencemaran. Pihak pelaku pencemaran bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan yang diderita oleh penggugat sebagai korban pencemaran, dan karena itu wajib memberikan ganti rugi atau kompensasi untuk kerugian yang diderita korban. Keharusan memberikan kompensasi ini lebih dikarenakan oleh risiko yang melekat pada kegiatan yang dilakukan oleh pelaku, yang berbahaya atau memiliki potensi menimbulkan dampak yang berbahaya bagi seseorang dan atau masyarakat, maupun bagi lingkungan.

Adanya risiko pencemaran tersebut menjadi alasan utama timbulnya kewajiban pada diri si pelaku untuk memberikan kompensasi,

terlepas dari ada tidaknya unsur kesalahan yang dilakukannya, karena memang unsur kesalahan menjadi suatu hal yang tidak relevan dimasalahkan dalam konstruksi hukum *strict-liability*. Hal ini sesuai pula dengan asas yang dianut dalam hukum lingkungan yakni: "*polluter pays*" (si pencemar membayar)¹⁰¹⁾

Prinsip *strict liability* ini merupakan jalan keluar dari kesulitan yang disebabkan oleh penerapan *prinsip liability based on fault* atau tanggung jawab berdasarkan kesalahan yang selama ini digunakan di Indonesia berdasarkan pasal 1365 KUHPerdata. Ketentuan pasal 1365 KUHPerdata menegaskan: "tiap-tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada seorang yang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut".

Gugatan berdasarkan pasal 1365 KUHPerdata mengharuskan pihak penggugat sebagai korban membuktikan unsur-unsur telah terjadinya perbuatan melanggar hukum terhadap dirinya, yakni: adanya perbuatan melanggar hukum, adanya kesalahan/kelalaian pelaku, adanya kerugian yang dialami penggugat, dan adanya hubungan kausal antara perbuatan melanggar hukum dengan kerugian yang diderita.

Kesulitan justru terletak pada beban pembuktian yang harus dipikul oleh pihak korban, baik karena posisi korban yang lemah secara finansial, maupun karena minimnya pengetahuan, kemampuan pihak

¹⁰¹⁾ Baca Lotulung, Paulus Effendie, *Penegakan Hukum Lingkungan Dalam UU.No.23 Tahun 1997 Ditinjau Dari Aspek Hukum Perdata*, Makalah, Undip, 1998, hal.6-7.

korban untuk dapat membuktikan telah terjadinya pencemaran itu. Kelemahan ini justru membuat korban pencemaran tidak dapat berbuat apa-apa jika kasus-kasus pencemaran lingkungan itu harus digugat dengan menggunakan konstruksi hukum pasal 1365 KUHPerdara.

Prinsip *strict liability* dalam penerapannya dalam empat hal, sebagaimana dibaca pada pasal 35 ayat (2) yakni: *force majeure* atau keadaan darurat yang terpaksa dilakukan karena tidak ada pilihan lain, adanya bencana alam, adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan, dan apabila kerusakan lingkungan yang terjadi itu turut disebabkan oleh dilalaikannya kewajiban-kewajiban tertentu yang sebenarnya harus dilakukan pihak korban.

Class Action :

Class Action atau Gugatan Perwakilan merupakan ketentuan hukum baru dalam ketentuan hukum lingkungan nasional, dan memang Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997-lah yang pertama kali memasukkannya dalam ketentuan perundang-undangan nasional Indonesia.

Class Action tercantum dalam ketentuan pasal 37 yang menyatakan:

- (1) Masyarakat berhak melakukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan peri kehidupan masyarakat.

- (2) Jika diketahui bahwa masyarakat menderita karena akibat pencemaran dan/atau merusak lingkungan hidup sehingga mempengaruhi peri kehidupan pokok masyarakat, maka instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat.

Ketentuan tentang *class action* ini relatif baru dalam dunia hukum nasional, sehingga dirasa perlu mempelajarinya dengan lebih mendalam dengan membandingkannya dengan praktek-praktek di negara lain. Mas Achmad Sentosa, sebagaimana dikutip oleh Paulus Efendie Lotulung¹⁰²⁾ menegaskan bahwa *US Federal Rule of Civil Prosedure* di Amerika Serikat mencantumkan sejumlah syarat yang harus dipenuhi bagi suatu *class action*, yakni:

1. *Numerosity* : adanya jumlah orang yang cukup banyak, sehingga sedemikian banyaknya akan menjadi tidak efisien dan tidak praktis atau tidak ekonomis dan tidak ada persamaan hukum kalau gugatan tersebut diajukan secara individual oleh masing-masing penggugat.
2. *Commonality* : kesamaan dalam arti bahwa harus ada kesamaan fakta maupun kesamaan hukum (*question of law*) antara pihak yang mewakili dan diwakili.

¹⁰²⁾ *Ibid*, hal.13.

3. *Typicality* : bahwa tuntutan yang diajukan oleh penggugat maupun pembelaan dari seluruh anggota yang diwakili dalam masyarakat itu haruslah sejenis.
4. *Adequacy of Representation* : yaitu kelayakan perwakilan, artinya kewajiban class yang mewakili untuk menjamin bahwa ia secara jujur dan adil serta mampu melindungi kepentingan mereka yang diwakilkan.

Manfaat dan tujuan *class action* sebenarnya terletak pada aspek efisiensi perkara, proses berperkara yang ekonomis, penghindaran dari putusan yang berulang-ulang, yang dapat berisiko adanya inkonsistensi dalam kasus yang sama. Oleh karenanya, pengadilan diharapkan tidak bersikap *legalistic procedural approach*, tetapi lebih menekankan pendekatan yang bersifat *legalistic substansial approach*, sehingga dapat lebih mendekatkan keadilan bagi masyarakat (*to bring justice closer to the people*).¹⁰³⁾

AMDAL :

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) diatur secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1999, yang merupakan jabaran dari amanat Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang Undang tersebut dalam pasal 5 ayat (2) menegaskan bahwa setiap orang

¹⁰³⁾ *Ibid*, hal.15.

mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup. Pada sisi lain, pasal 6 ayat (2) menegaskan bahwa setiap orang yang melakukan kegiatan dan/atau kegiatan berkewajiban memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup.

Selanjutnya, pasal 15 ayat (1) menentukan bahwa setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai lingkungan hidup. Kewajiban ini lebih dipertegas oleh pasal 18 ayat (1) dan (3) yang mengatur tentang persyaratan penataan lingkungan hidup:

- (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan;
- (2) Dalam izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan persyaratan dan kewajiban melakukan upaya pengendalian dampak lingkungan hidup.

Pasal 19 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam menerbitkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diperhatikan (a) rencana tata ruang (b) pendapat masyarakat (c) pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut. Sedangkan ayat 92) menegaskan bahwa keputusan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diumumkan.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup menyadari bahwa pelaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup perlu dianalisis sejak awal perencanaannya, demi untuk mempersiapkan sedini mungkin pengendalian dampak negatif, dan pengembangan dampak positif. Analisis yang sama juga diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang pelaksanaan rencana usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup.

AMDAL adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.¹⁰⁴⁾

AMDAL mencakup sejumlah kegiatan yang harus dipenuhi seperti:¹⁰⁵⁾

1. Kerangka acuan : yaitu ruang lingkup kajian analisis mengenai dampak lingkungan hidup yang merupakan hasil pelingkupan;
2. Analisis dampak lingkungan hidup (AMDAL) : adalah telaan secara cermat dan mendalam tentang dampak besar dan penting suatu rencana usaha dan/atau kegiatan;
3. Rencana pengelolaan lingkungan hidup (RKL) : yakni upaya penanganan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup yang ditimbulkan akibat dari rencana usaha dan/atau kegiatan;

¹⁰⁴⁾ Pasal 1 angka 1 PP No.27 Tahun 1999.

¹⁰⁵⁾ *Ibid*, angka 3-6.

4. Rencana pemantauan lingkungan hidup (RPL) : adalah upaya pemantauan komponen lingkungan hidup yang terkena dampak besar dan penting akibat dari rencana usaha dan/atau kegiatan.

AMDAL juga merupakan bagian kegiatan studi kelayakan rencana usaha dan/atau kegiatan yang berlokasi pada ekosistem tertentu, dan karenanya sangat penting untuk dijadikan sebagai masukan dalam perencanaan pembangunan wilayah. Faktor kepentingan ini pula yang menyebabkan AMDAL merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan. Hal ini memang beralasan, karena untuk melakukan suatu usaha dan/atau kegiatan, terdapat suatu izin yang bersifat dominan, yang tanpa izin tersebut seseorang tidak dapat melakukan usaha dan/atau kegiatan. Misalnya izin usaha industri di bidang perindustrian, kuasa pertambangan di bidang pertambangan, izin penambangan daerah di bidang penambangan bahan galian golongan C, izin hak pengusahaan hutan di bidang kehutanan, izin hak guna usaha pertanian di bidang pertanian. Sedangkan keputusan kelayakan lingkungan hidup adalah persyaratan yang diwajibkan untuk dapat menerbitkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan. Adapun persyaratan akan adanya AMDAL merupakan konsekuensi dari kewajiban setiap orang untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.¹⁰⁶⁾

¹⁰⁶⁾ Baca pasal 2, 7, dan alenia terakhir Penjelasan Umum.

Peran serta dan perlindungan hukum bagi masyarakat menurut Peraturan Pemerintah ini dapat dicermati dalam Bab VI tentang keterbukaan informasi dan peran serta masyarakat. Penjelasan umum dari peraturan pemerintah ini menandakan bahwa terlestariannya fungsi lingkungan hidup merupakan kepentingan seluruh masyarakat. setiap usaha dan/atau kegiatan akan merubah rona lingkungan hidup, sedangkan perubahan ini pada gilirannya akan menimbulkan dampak terhadap masyarakat.

Oleh karena itu keterlibatan warga masyarakat yang akan terkena dampak menjadi penting dalam proses analisis mengenai dampak lingkungan hidup. Peran masyarakat meliputi peran dalam mengambil keputusan. Masyarakat wajib dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan atas analisis mengenai dampak lingkungan hidup, karena hal ini merupakan pelaksanaan asas keterbukaan. Keterlibatan warga masyarakat sangat penting untuk menampung aspirasi dan kearifan pengetahuan lokal dari masyarakat, yang seringkali justru menjadi kunci penyelesaian persoalan dampak lingkungan hidup.

Jabaran dari Penjelasan Umum tersebut di atas dapat dicermati dalam ketentuan-ketentuan dalam Bab VI. Pasal 33 ayat (1) menegaskan bahwa setiap usaha dan/kegiatan yang membutuhkan AMDAL wajib diumumkan terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum pemrakarsa menyusun AMDAL.

Pasal 34 dan 35 mewajibkan keterlibatan masyarakat yang berkepentingan dalam proses pembuatan AMDAL, dan memerintahkan agar semua dokumen AMDAL, saran, pendapat, dan tanggapan warga yang berkepentingan, kesimpulan komisi penilai, dan keputusan kelayakan lingkungan hidup dari usaha dan/atau kegiatan bersifat terbuka untuk umum.

D. PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa permasalahan pencemaran lingkungan ternyata sering terjadi di kota Semarang, namun demikian masyarakat awam masih banyak yang belum mengetahui dan memahaminya. Untuk lebih jelasnya akan dipaparkan persepsi masyarakat (industri) dan yang terakhir persepsi penegakan hukum atau birokrasi terhadap penegakan hukum lingkungan.

1. *Persepsi Masyarakat Industri*

Berbeda dengan persepsi masyarakat korban, persepsi pengusaha industri terhadap kejahatan pencemaran lingkungan justru bervariasi. Ada pengusaha yang menganggap membuang limbah yang melebihi baku mutu lingkungan dianggap sebagai kejahatan, ada yang menganggap itu hal yang biasa, karena menurut mereka, kali adalah tempat untuk membuang segala macam kotoran. Pihak perusahaan tidak mau tahu terhadap ketentuan-

ketentuan yang berlaku ini terbukti dari keengganan mereka mengurus surat-surat ijin, misalnya : surat ijin pembuangan limbah. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa mereka tidak memiliki surat ijin pembuangan limbah.

Menurut mereka penyuluhan lebih sering dilakukan ketika mereka telah dianggap melakukan kesalahan daripada sebelumnya. Setelah ada program kali bersih menurut mereka pengawasan lebih teratur yaitu sebulan sekali. Pihak perusahaan lebih mengutamakan produksi, daripada memikirkan untuk membuat IPAL yang sesuai dengan baku mutu limbah. Di samping itu pengusaha merasakan bahwa pihak konsultan pembuat IPAL masih sulit untuk didapat, walaupun didapat, kemampuan teknis mereka terbatas sekali sehingga pembuatannya tidak sekali jadi, sehingga membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Ini pernah terjadi pada salah satu perusahaan yang harus mengklaim pihak konsultan karena dianggap lamban dalam melakukan pekerjaannya.

Pihak perusahaan juga mengeluh karena bagaimanapun akan berpengaruh dalam persaingan harga. Bagi perusahaan yang tidak kena program kali bersih dengan yang kena program kali bersih, padahal mereka memproduksi barang yang sama, tentunya akan lain sekali dalam jumlah pengeluarannya, yang selanjutnya akan berpengaruh pada harga pasaran. Lebih-lebih bila sudah ada harga patokan dari pemerintah terhadap barang yang dihasilkan, maka ini

akan terasa sekali bagi mereka yang kena program kali bersih, karena mereka tidak dapat menjual barang dengan harga di atas harga patokan.

Di sisi lain, pihak perusahaan sendiri banyak yang tidak memiliki tenaga ahli dalam mengoperasikan IPAL yang sudah jadi.

Sebenarnya pihak perusahaan menyayangkan mengapa tidak semua perusahaan diikuti sertakan secara serentak mengapa hanya perusahaan-perusahaan yang dianggap berpotensi melakukan pencemaran yang didahulukan. Setelah hal ini dikonfirmasi kepada salah satu staf Bapedalda didapat keterangan bahwa program kali bersih ini memang diadakan dengan skala prioritas, dengan didasarkan pada pemilihan kegiatan usaha/industri secara selektif, berdasarkan kegiatan usaha yang berskala menengah hingga besar dengan potensi limbah dan bebannya relatif besar. Hal ini dilakukan mengingat sumber daya kelambagaan dan sumber dana pengendalian pencemaran dipandang dari aspek kemampuan personil dan kewenangannya masih terbatas. Ini semua justru menimbulkan kesan deskriminatif, sehingga timbul perasaan iri pada sejumlah perusahaan. Pelaksanaan prokasih itu sendiri sebenarnya juga terkesan tidak dapat mencapai sasaran sesuai target, seperti yang diinginkan yaitu untuk menurunkan tingkat dan beban cemaran/polutan yang masuk ke dalam perairan sungai ini dapat dibuktikan dengan Prokasih Kali Garang, yang dimulai sekitar tahun

1989/1990, yang telah menginjak beberapa tahun, namun hasil pemantauan bulan September 1994, masih saja dijumpai perusahaan yang air limbahnya masuk kategori merah. Prokasih membutuhkan waktu yang lama dan berkelanjutan tidak bisa hanya bersifat eksidental saja, demikian pula mengenai dana yang harus ditanggung pemerintah, juga harus menjadi pemikiran. Bukankah menegakkan hukum lingkungan dengan menggunakan sanksi pidana dapat mencegah kejahatan lebih lanjut dibandingkan dengan Prokasih. Bukankah penjatuhan sanksi akan berakibat jera dan meningkatkan kepatuhan. Ataupun justru Prokasih ini merupakan proyek "*orang-orang tertentu*".

Ini semua perlu mendapat perhatian pemerintah. Bagaimanapun prinsip mempertimbangkan biaya dan hasil dalam kasus ini sangat diperlukan.

Persepsi pengusaha industri terhadap penegakan hukum lingkungan juga bervariasi, ada yang lebih menyukai diselesaikan lewat pengadilan karena dengan begitu mereka mendapatkan kepastian mengenai kesalahannya. Apa pula yang setuju dengan musyawarah.

Mengenai sanksi yang diterapkan pengusaha merasa keberatan kalau harus bersifat kumulatif, melainkan lebih suka bila bersifat alternatif, misalnya dengan pidana denda saja. Mereka tidak setuju dengan pidana denda saja. Mereka tidak setuju dengan

pidana penjara seperti yang tercantum dalam pasal 22 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 karena dianggap terlalu berat.

Ini menunjukkan bahwa dalam menerima rangsangan, kemampuan manusia sangat terbatas artinya manusia tidak mampu memproses seluruh rangsangan dan ia cenderung memberikan perhatian pada rangsangan tertentu saja. Jadi manusia bersifat memilih, walaupun sering tidak disadari, dalam rangsangan yang akan dihadapinya, yaitu yang mempunyai relevansi, nilai dan arti baginya. Ini berarti tingkat pentingnya suatu rangsangan dapat berbeda antara orang yang satu dengan yang lain.¹⁰⁷⁾

2. *Persepsi Penegak Hukum/Birokrat*

Bagi penegak hukum (Polisi, Jaksa, Hakim), termasuk aparat pemerintah daerah c.q Bapedalda dan Biro Bina Lingkungan, mengakui bahwa masalah pencemaran lingkungan merupakan masalah yang penanganannya membutuhkan koordinasi dengan instansi lain. Namun demikian koordinasi antar instansi nampak lemah sekali, bahkan berdasarkan wawancara dengan anggota Poltabes Semarang menunjukkan bahwa koordinasi dengan aparat Pemda belum pernah dilakukan, sementara ini kalau ada laporan mengenai pencemaran lingkungan ditangani oleh pihak Pemda tanpa memberitahu terlebih dahulu kepada Polri, padahal menunjuk

¹⁰⁷⁾ Adam Ibrahim Indrawijaya, *Perilaku Organisasi*, Bandung: Sinar Baru, 1989, hal.50.

Surat Edaran Menteri KLH RI No.03/SE/MENKLH/6/1987 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan Hidup, seharusnya Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II melaporkan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan tembusannya kepada Kepolisian RI. Setelah dikonfirmasi terhadap aparat Pemda mereka mengatakan bahwa hal tersebut tidak pernah dilakukan. Hal ini disebabkan karena Pemda berpegang teguh yang menyatakan bahwa Kepala Wilayah sebagai wakil Pemerintah adalah penguasa tunggal dalam bidang pemerintahan, mengkoordinasi pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Sehingga sementara ini kebijakan Pemda Kota Semarang, masih menggunakan musyawarah melalui perundingan antara pihak pengusaha/wakilnya pihak korban atau wakilnya dan pihak Pemda c.q. Bapedalda sebagai penengahnya.

Ini sesuai dengan bunyi pasal 20 Undang-undang No. 4 tahun 1982. hanya saja yang terjadi di Kali Babon ini bukan ganti rugi yang diterapkan melainkan tali asih, dimana kekuatan hukumnya sangat lemah. Hal ini disebabkan karena hasil perundingan tidak dilakukan secara tertulis, tidak dituangkan dalam surat keputusan/perjanjian, hanya secara lisan saja. Sehingga menurut penulis ini dapat digugat kembali melalui sidang pengadilan, apalagi bila dihubungkan dengan bunyi penjelasan pasal 20 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, yang menyatakan :

Bilamana tidak tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Oleh karena itu benar apa yang dikemukakan Paulus Effendie Lotulung, "Kalau hal ini tidak diatasi dengan peraturan pelaksanaan, maka dikhawatirkan Pengadilan Negeri tidak berhak memeriksa perkara sebelum perkara diselesaikan lewat pasal 20 Undang-undang No. 4 tahun 1982. Akibatnya Pengadilan Negeri akan berfungsi seperti lembaga banding.¹⁰⁸⁾

Ini terbukti dari tidak adanya satu kasuspun yang diselesaikan lewat Pengadilan Negeri. Setelah dikonfirmasi dengan hakim di Pengadilan Negeri Semarang didapat keterangan bahwa : tidak adanya kasus di Pengadilan Negeri disebabkan karena selama ini memang Pengadilan Negeri Semarang belum pernah mendapat limpahan perkara dari instansi di bawahnya. Kalau mendapat limpahan maka dengan sendirinya tentu akan diteruskan untuk diperiksa kasusnya, tetapi karena tidak mendapat limpahan kasus dari Kejaksaan ataupun Pemda makanya tidak ada putusan mengenai kasus pencemaran lingkungan tersebut. Begitu juga dengan Kejaksaan juga tidak mendapat limpahan kasus dari Kepolisian. Pihak Kepolisian sendiri pernah menangani kasus pencemaran berdasarkan temuan di lapangan, namun kasus itupun tidak dapat diteruskan ke Kejaksaan, karena ada surat dari Pemda

¹⁰⁸⁾ Paulus Effendie Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 70.

yang menyatakan bahwa kasus tersebut belum saatnya diselesaikan lewat jalur hukum, karena akan diselesaikan lewat musyawarah, terlebih dahulu.

Berkaitan dengan hal ini Hamrat Hamid pernah mengusulkan dalam Lokakarya Nasional Penegakan Hukum Lingkungan bagi Aparat Pemda, Polri, Jaksa dan Hakim, bahwa : “karena penanganan perkara-perkara tindak pidana lingkungan hidup harus selalu memperhatikan aspek proporsionalitas antara kepentingan pembangunan ekonomi dan investasi dengan kepentingan perlindungan lingkungan yang justru dapat menjadi kendala terhadap potensi keberlanjutan dan kesinambungan pembangunan nasional, maka untuk lebih menjamin terlaksananya proporsionalitas dalam kerangka pelaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan, penyidikan dan penuntutan haruslah terlaksana dalam koordinasi yang berlandaskan semangat kemitraan tidak hanya dengan aparat pemerintahan sektoral maupun daerah, tetapi juga harus peka dengan kepentingan dan pandangan masyarakat banyak termasuk dunia usaha untuk itu dikembangkan suatu model operasi yustisi perkara pidana lingkungan hidup segi-segi terpadu (*tri-angle environmental criminal justice system*).¹⁰⁹⁾

Untuk itu penyamaan persepsi unsur-unsur segi-tiga terpadu di dalam praktek sangat dibutuhkan, sehingga aspek teknis dengan

¹⁰⁹⁾ Hamrat Hamid, *Penindakan Pelanggaran Hukum Lingkungan*, Makalah pada Lokakarya Nasional Penegakan Hukum Lingkungan bagi Aparat Pemda, Polri, Jaksa dan Hakim, 1996, hal.29.

aspek yuridis saling isi mengisi dan saling mendukung. Perbedaan persepsi dengan aparat Pemda yang secara hukum bertanggung jawab atas pengelolaan lingkungan hidup dan administrator pembangunan di daerahnya harus dihindari. Ini berarti kegiatan penyidikan dan penuntutan tidak boleh dibiarkan berlangsung tanpa dukungan data dan informasi dari jajaran aparat pemerintah sektoral dan daerah.

Namun amat disayangkan apa yang diusulkan Hamrat Hamid Staf Deputy Pengendalian Pencemaran Bapedal dan tenaga ahli penegakan hukum lingkungan Jaksa Agung RI tersebut di atas, sampai saat ini belum terwujud. Pihak kepolisian, mengakui selama ini hubungan koordinasi dengan pihak Pemda dalam hal pelimpahan perkara belum pernah dilakukan.

Menurut penuturan salah satu staf Bapedalda hal ini dilakukan karena adanya peraturan bahwa Walikota adalah penguasa tunggal di daerahnya sehingga segala sesuatu yang menyangkut mengenai lingkungan akan diselesaikan lewat musyawarah melalui tim tripartite, yang dibentuk untuk tiap-tiap kasus pencemaran lingkungan yang terdiri dari pihak korban atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya dan unsur pemerintah. Ini menunjukkan bahwa kejahatan pencemaran lingkungan masih ditoleransi untuk diselesaikan dengan kebijakan pemerintah melalui mediasi. Dari sini nampak bahwa pihak Pemda sebenarnya masih

menganggap bahwa kasus pencemaran lingkungan bukan sebagai kejahatan yang harus dikenakan sanksi pidana. Terhadap pengusaha yang membuang limbah melebihi baku mutu lingkunganpun tidak dianggap sebagai pelanggar melainkan masih dianggap sebagai perusahaan binaan, yang dituju bukanlah semata-mata menegakkan hukum dan keadilan, melainkan agar dapat memaksa pihak perusahaan untuk meneruskan kegiatan usahanya dengan jaminan ketaatannya kepada perundang-undangan dan persyaratan lingkungan hidup meningkat, sehingga masyarakat dan lingkungan akan lebih terlindungi dari bahaya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Oleh karena itu sementara ini sanksi yang diterapkan Pemda masih bersifat administratif ringan yang berupa teguran lisan dan sanksi administrasi menengah yang berupa teguran tertulis. Pemilihan sanksi yang tepat dan proposional harus dilakukan berlandaskan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), asas keterbukaan, penindakan yang bersifat preventif, asas kemitraan serta dalam rangka pengamanan pelaksanaan pembangunan daerah yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Pencabutan ijin/penutupan perusahaan akan dijatuhkan bila persyaratan obyektif (tidak punya potensi, kemampuan sangat diragukan, daya dukung lingkungan terancam) dan persyaratan subyektif (kesungguhan/kepedulian tidak ada, masyarakat menunjukkan sifat bermusuhan) terpenuhi secara kumulatif. Namun hal ini belum

pernah dijatuhkan oleh Pemda. Tidak beraninya pihak Pemda menerapkan sanksi yang berupa tindakan ini, disebabkan karena :

1. Undang-undangnya sendiri banyak kelemahannya diantaranya :
 - a. Belum adanya Peraturan Pelaksanaan seperti yang diamanatkan dalam pasal-pasal Undang-undang No. 4 Tahun 1982, seperti tidak adanya Peraturan Pelaksanaan dari pasal 20 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, yaitu tidak adanya Peraturan Pelaksanaan tentang : tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya ganti kerugian, tata cara penuntutan ganti kerugian, serta tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup.

Tidak adanya Peraturan Pelaksanaan tersebut di atas menyebabkan pelaksanaan penegakan hukum mengalami hambatan. Sebelum hal tersebut diatur secara jelas dan konkrit maka kelancaran penegakan hukum akan terganggu, untuk itu perlu diupayakan lahirnya Peraturan Pelaksanaan tersebut, seperti apa yang diamanatkan oleh pasal-pasal yang bersangkutan.

- b. Kemudian masalah perumusan pasal 27 Undang-undang No. 4 tahun 1982, yaitu mengenai kapan atau unsur-unsur apa untuk seseorang dikatakan telah melakukan pencemaran lingkungan dan kerusakan lingkungan tidak terdapat dalam

perumusan pasal 22, melainkan terdapat dalam Pasal 1 butir 7 dan pasal 1 butir 8.

Dengan dirumuskannya unsur akibat di dalam pasal 1 butir 7 mengenai pencemaran lingkungan dan di dalam pasal 1 butir 8 mengenai kerusakan lingkungan, maka tindak pidana lingkungan hidup di dalam pasal 22 merupakan delik materiil yang cukup sulit pembuktiannya. Tidaklah mudah menentukan atau membuktikan telah terjadi akibat seperti yang disebut dalam pasal 1 butir 7 dan pasal 1 butir 8. untuk menentukan adanya perubahan lingkungan, menurunnya kualitas lingkungan sampai derajat tertentu, atau lingkungan menjadi kurang/tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya adalah sesuatu yang tidak mudah. Untuk membuktikan hal-hal tersebut di atas diperlukan kriteria-kriteria tertentu, yang hal ini tidak dijelaskan dalam pasal tersebut.

Pembuktian dirasakan lebih sulit lagi, apabila istilah perubahan lingkungan dikaitkan dengan istilah dampak lingkungan dalam pasal 1 butir 9, yang dalam penjelasannya antara lain menyebutkan bahwa dampak terhadap lingkungan dapat berupa dampak negatif terhadap lingkungan non fisik, termasuk sosial budaya. Oleh karenanya kriteria untuk dapat dikatakan ada perubahan sosial budaya perlu dijelaskan.

Tepatlah apa yang dikatakan Satjipto Rahardjo, bahwa : “Keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dilaksanakan itu dibuat. Apabila misalnya badan legislatif membuat peraturan yang akan sulit sekali dilaksanakan dalam masyarakat, maka sejak saat itu sebetulnya badan tersebut telah menjadi arsitek bagi kegagalan para penegak hukum dalam menerapkan peraturan tersebut.¹¹⁰⁾

2. Kurangnya aparat penegak hukum yang memiliki kualitas yang memadai di samping jumlah yang masih sangat kurang sekali.

Tidak adanya PPNS sebagai aparat penyidik pada instansi/departemen yang bersangkutan seperti departemen perindustrian, pertambangan, pertanian, Bapedal dan sebagainya merupakan kendala bagi penanganan kasus lingkungan. Oleh karenanya pengangkatan PPNS sebagai penyidik pegawai negeri sipil pada instansi yang bersangkutan mutlak diperlukan untuk mengatasi dan menanggulangi faktor kendala yang berkenaan dengan tersediannya aparat penyidik kasus lingkungan.

Mengingat hukum lingkungan aspeknya sangat luas dan kompleks, karena berkaitan dengan berbagai disiplin ilmu,

¹¹⁰⁾ Satjipto Rahardjo, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1993, hal.25.

sehingga kecil kemungkinan aparat penegak hukum dan pihak yang terkait termasuk di sini pihak konsultan mampu menguasai berbagai aspek lingkungan, maka diperlukan adanya pendidikan hukum lingkungan melalui penataran, kursus, atau latihan bagi mereka agar mampu menangani kasus-kasus lingkungan atas dasar wawasan yang komprehensif-integral. Dengan demikian terdapat persamaan persepsi antara aparat penegak hukum tentang berbagai aspek hukum lingkungan.

3. Kurangnya sarana prasarana yang dimiliki, khususnya laboratorium yang memenuhi syarat maka perlu ditingkatkan jumlah laboratorium yang representatif.
4. Mahalnya biaya pengelolaan lingkungan merupakan kendala yang harus diatasi, maka pemberian kredit berwawasan lingkungan terhadap perusahaan berskala kecil untuk pembelian alat pengolah limbah perlu dimasyarakatkan.
5. Kurangnya kesadaran masyarakat (termasuk di sini pengusaha industri).

Masih rendahnya kesadaran masyarakat terhadap lingkungan merupakan halangan yang serius dalam penegakan hukum.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan Ismail Saleh ialah bahwa : "Di samping perangkat hukum dan Aparatur Penegak Hukum, kesadaran hukum merupakan faktor penting lainnya yang perlu diperhitungkan dalam usaha membangun

kehidupan hukum dalam masyarakat. Meskipun dapat diciptakan perangkat-perangkat hukum yang baik dan Aparatur Penegak Hukum yang dapat diandalkan namun apabila kesadaran hukum masyarakat tidak berkembang dan berada pada titik yang rendah, kehidupan hukum tidak dapat ditegakkan dengan sempurna.¹¹¹⁾

Rendahnya pengetahuan dan pemahaman terhadap kemanfaatan lingkungan dan sumber daya alam mengakibatkan mereka tidak menyadari kalau telah berbuat suatu kesalahan. Dengan rendahnya pemahaman mengenai hukum lingkungan mengakibatkan warga masyarakat tidak melaporkan kejadian pencemaran kepada pihak yang berwenang. Keengganan untuk melaporkan pada masyarakat kondisi seperti ini untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Kesadaran masyarakat terhadap lingkungan ini dapat dibina dan ditingkatkan melalui usaha-usaha seperti : penyuluhan, penerangan, bimbingan, teladan atau dengan melibatkan lembaga swadaya masyarakat dalam penanggulangan masalah lingkungan.

¹¹¹⁾ Ismail Saleh, *Penegakan Hukum Dalam Pembangunan Dan Pembangunan Di Bidang Hukum*, Jakarta: Departemen Kehakiman, 1986, hal.56.

E. PENGARUH KONDISI STRUKTUR POLITIK, SOSIAL, EKONOMI, BUDAYA TERHADAP PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG

Pengaruh kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya terhadap penegakan hukum lingkungan di Kotamadia Semarang sangat besar. Hal ini nampak dari tidak adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari Pemerintah Daerah untuk melimpahkan kasus, pencemaran lingkungan ke Pengadilan, dikarenakan adanya berbagai kepentingan dan tujuan. Pemda masih mengutamakan pembangunan, seperti memperluas lapangan kerja, menambah pendapatan Pemda, dan sebagainya. Oleh karenanya atas dasar ketentuan yang menyatakan bahwa Walikota adalah penguasa tunggal di daerahnya maka Pemda kota Semarang mengambil sikap untuk menyelesaikan kasus pencemaran lingkungan dengan konsep kemitraan. Sementara ini Pemda masih memakai ketentuan pasal 20 Undang-undang No. 4 tahun 1982, yaitu diselesaikan secara musyawarah, dengan membentuk tim yang terdiri dari pihak korban atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur Pemerintah Daerah (c.q Bapedalda). Tim ini dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Dalam hal ini Pemda berfungsi sebagai mediator, keputusan akhir dari proses musyawarah ini berada di tangan para pihak, Pemda hanya mempertemukan para pihak serta memberikan masukan mengenai alternatif pemecahannya. Selanjutnya keputusan akhir harus ditaati para pihak.

Penyelesaian melalui konsep kemitraan ini dalam praktiknya cenderung menguntungkan perusahaan dan merugikan masyarakat korban. Ini terjadi pada penyelesaian kasus Kali Babon tersebut di atas. Dalam filosofinya penyelesaian secara kemitraan ini adalah untuk mendapatkan keadilan, namun kenyataannya dalam praktik masyarakat cenderung sebagai korban ketidakadilan. Terbatasnya kemampuan ditambah dengan posisi yang lemah menyebabkan masyarakat korban harus menerima putusan, walaupun sebenarnya menolak putusan tersebut, namun karena ketidakmampuannya mempengaruhi elit penguasa menyebabkan posisinya menjadi terkalahkan. Hal ini dapat dianalisis melalui pendekatan beberapa teori seperti tersebut di bawah ini :

Dalam masyarakat yang kompleks sekarang ini, suatu keputusan mulai dari pembuatannya harus dikonsultasikan bersama, didelegasikan melalui wakil-wakilnya, dan dilembagakan melalui saluran-saluran yang rutin. Berbagai isu kebijakan yang menjadi agenda perumusan dan memperoleh prioritas penanganan merupakan kesepakatan ataupun hasil konflik di antara kaum elite, yang tidak mencerminkan kelompok sasaran (masyarakat). terlebih lagi dalam masyarakat dengan latar belakang budaya paternalistik, demikian besar persepsi bahwa tanggung jawab untuk mensejahterakan dan melindungi masyarakat dari kejahatan dianggap terletak di tangan kaum elit, bukan di tangan masyarakat sendiri. Dengan demikian, pembuatan kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai, sikap, dan pandangan kaum elit.

Partisipasi dan kepentingan masyarakat dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan seringkali diabaikan. Melalui uraian ini kita dapat memahami dalil yang dikemukakan oleh Richard Quinney bahwa sebagai alat kekuasaan (politik) maka hukum tidak mewakili norma-norma dan nilai-nilai dari semua anggota masyarakat, melainkan hanya berisi kepentingan (*interest*) dari beberapa orang, yakni mewakili kepentingan kelompok masyarakat yang mempunyai kekuasaan (*power*) untuk menentukan kebijakan umum. Dalam merumuskan hukum (undang-undang) ini maka sekelompok masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap yang lain demi kepentingan sendiri.

Setiap pembuatan kebijakan merupakan proses yang terdapat dalam suatu sistem politik. Sementara itu, setiap sistem politik hanya ada jika di dalamnya berlangsung antar hubungan yang saling bergantung dan mempengaruhi dari berbagai komponen, yaitu tindakan, pelaku, dan orientasi nilai. Selanjutnya, antar hubungan dari keseluruhan komponen tersebut berproses secara resiprosikal membentuk pola sistem : input – proses – output – feedback. Secara singkat, dimulai dari sistem politik yang menanggapi *input* berupa tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*), atau sumber-sumber (*resources*) dari semua pelaku yang terlibat yang meminta agar kepentingan dipenuhi oleh sistem. Keluaran atau output dari sistem politik tersebut adalah kebijakan. Kemudian sistem politik mengelola atau merespons umpan balik (*feedback*) yang berasal dari atau diakibatkan oleh *output* sistem politik itu sendiri.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan David Easton sebagaimana dikutip oleh Bambang Sunggono yang menafsirkan : “sistem politik sebagai suatu keseluruhan dari interaksi saling mempengaruhi sehingga terjadi pembagian nilai-nilai untuk masyarakat. Jelasnya, mencakup keseluruhan pendapat, perilaku, dan kedudukan dari semua warga masyarakat dan organisasi politik atau sosial yang bertujuan mempengaruhi isi, perwujudan, dan akibat-akibat dari kebijakan”.¹¹²⁾

Dalam sistem kebijakan tersebut, tidak semua tuntutan dapat dikelola, diproses, ataupun dikonversikan oleh sistem politik (karena terbatasnya dukungan atau sumber daya). Oleh karena itu, kebijakan pada hakikatnya merupakan “*legitimasi*” prioritas tuntutan yang perlu dikelola atau diwujudkan. Karena tuntutan tersebut didesakkan oleh berbagai macam pelaku yang tidak semuanya dapat dipenuhi oleh sistem politik, dengan demikian proses pembuatan kebijakan dapat dilihat sebagai “*pertarungan*” atau bargaining antar semua pelaku. Setiap pelaku yang mendesakkan tuntutannya mengharapkan tuntutan-tuntutannya terpenuhi dan pemenuhan tuntutan seseorang pelaku (kelompok) berarti mengurangi kemungkinan terpenuhi tuntutan pelaku lain, sehingga mendorong terjadinya perebutan sumber daya atau dukungan di antara para pelaku, hal inilah dalam pendekatan kebijakan disebut sebagai konflik politik.

¹¹²⁾ Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Jakarta : Sinar Grafika, 1994, hal.39-40, dan juga: Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik: Proses Analisis*, Jakarta: Intermedia, hal.13-19.

Di samping sebagai perjuangan politik, pembuatan kebijakan juga merupakan persoalan pemilihan alternatif, karena kebijakan yang dibuat pada akhirnya adalah salah satu di antara semua usulan kebijakan dari para pelaku (aktor). Berarti terlihat besarnya peranan nilai-nilai yang mempengaruhi sikap dan perilaku dari para pelaku.

Sering disebutkan bahwa kebijakan merupakan fungsi dari nilai-nilai serta perilaku para pelaku yang terlibat di dalam sistemnya, sedangkan nilai dan perilaku merupakan fungsi dari kultur dan struktur sistem politik.¹¹³⁾

Pengaruh nilai dan perilaku dari pelaku ini tidak hanya pada saat kebijakan dibuat, tetapi juga ketika kebijakan diimplementasikan maupun pada saat dilakukan evaluasi kebijakan. Menurut yang diidentifikasi James E. Anderson, nilai-nilai yang mempengaruhi sikap dan perilaku para pelaku kebijakan tersebut adalah nilai-nilai politik, organisasi, pribadi (*personal values*), nilai kebijakan, dan ideologis. Dalam konteks inilah kita dapat memahami mengapa kejahatan-kejahatan tertentu mendapat perhatian penegak hukum dibandingkan dengan kejahatan lain. Kurangnya perhatian penegak hukum terhadap beberapa jenis kejahatan korporasi, juga tidak terlepas dari nilai-nilai pribadi penegak hukum atau warga masyarakat berupa kurangnya pemahaman masyarakat maupun penegak hukum terhadap kejahatan korporasi itu sendiri, ataupun pengaruh nilai-nilai politik dan

¹¹³⁾ James E. Anderson, *Public Policy Making*, New York : Praeger Publishers, 1979.

organisasi, karena pelaku kejahatan korporasi umumnya dikenal dekat dengan pusat kekuasaan.

Seperti apa yang dikemukakan oleh Soemitro Djojohadikusumo bahwa : Dewasa ini masih ada kesenjangan yang semakin lebar di antara pelaku ekonomi dalam arti masih belum adanya pemerataan ekonomi dan kesempatan pada pelaku aktif golongan ekonomi menengah dan kecil. Kesenjangan ini disebabkan pemerintah dipandang belum secara serius berkehendak menangani masalah ini. Kesenjangan dimaksud pada gilirannya akan menciptakan akumulasi kekayaan pada segelintir konglomerat dimana kenyataan di Indonesia menunjukkan bahwa kelompok ini merupakan (binatang) *occopus* yang sudah menguasai (monopoli) pasar ekonomi Indonesia, bahkan juga memiliki akses kepada pusat kekuasaan.¹¹⁴⁾ Dampak dari ketidakadilan di bidang sosial dan ekonomi ini, juga akan sangat mempengaruhi upaya pemerintah untuk menciptakan keadilan di bidang hukum.¹¹⁵⁾

Menurut Albert O. Hirschman, sebagaimana dikutip oleh Robert P. Clark¹¹⁶⁾, di negara-negara berkembang seringkali ditemukan "*failure-prone policy process*" (proses kebijakan yang mudah gagal), yang disebabkan oleh ketidakmampuan kaum elit negara-negara berkembang untuk menghasilkan kebijakan yang tepat. Hal ini dapat ditelusuri melalui ketidakmampuan struktur sosial dan psikologi

¹¹⁴⁾ Kompas 12 Agustus 1994, lihat juga Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana Dan Kriminologi*, Bandung: Mandar Maju, 1995, hal.51.

¹¹⁵⁾ *Ibid*, hal.52.

¹¹⁶⁾ Robert P. Clark, *Power and Policy In The Third World*, New York: Macmillan Publishing Company, 1991, hal.159.

tertentu dalam menerima kebijakan yang dirumuskan dan dilaksanakan. Dalam menghadapi ketidak-mampuan ini, berbagai kelompok dalam masyarakat mulai menyadari kegagalan kaum elit dan memaksa pembuat kebijakan memikirkan masalah mereka. Dan jika kondisi masalahnya semakin “akut”, maka tidak jarang diselesaikan dengan tindak kekerasan untuk menarik perhatian. Berbagai upaya penyelesaian dilakukan oleh pemerintah, mulai dari solusi mengadopsi kebijakan negara-negara maju sampai dengan mempergunakan kekuatan angkatan bersenjata, misalnya kebijakan yang ditempuh pemerintah Peru untuk menyelesaikan kehidupan perekonomian sektor informal sebagaimana terlihat pada studi yang dilakukan oleh De Soto,¹¹⁷⁾ atau tindakan *Extra Legal Exsecution* (Vigilantisme) yang pernah dilakukan Polri dalam menangani kejahatan, dimana empati lebih menonjol daripada prosedur formal.

Sisi lain dari kajian pembuatan kebijakan publik yang dapat dipergunakan dalam menganalisis pembentukan hukum adalah konsep bahwa pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang terdiri dari beberapa bagian yang sistemik. Robert P. Clark, mengemukakan bahwa pembuatan kebijakan itu terdiri dari kegiatan-kegiatan penentuan tujuan (penetapan), pengambilan tindakan (implementasi), dan evaluasi hasil.¹¹⁸⁾

¹¹⁷⁾ Hernando De Soto, *Masih Ada Jalan Lahir: Revolusi Terselubung Di Negara Dunia Ketiga*, Penerjemah: Masri Maris, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.

¹¹⁸⁾ Robert P. Clark, *op cit*, hal.160.

Jika suatu kebijakan telah ditetapkan maka dibutuhkan suatu sistem untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sistem inilah yang menurut Victor Thomson dinamakan birokrasi dan kemudian dilakukan evaluasi terhadap seluruh aktivitas fungsional. Terputusnya keterkaitan atau jaringan kegiatan-kegiatan kebijaksanaan tersebut membawa inkonsistensi. Akan tetapi perlu ditegaskan kembali bahwa pada setiap bagian kegiatan kebijakan tersebut diwarnai oleh konflik kepentingan.¹¹⁹⁾

Dalam kaitan ini, muncul pendapat bahwa hal yang paling kritis dalam kebijakan publik adalah kegiatan untuk melaksanakan kebijakan. Jika suatu kebijakan yang tertuang dalam hukum telah ditetapkan maka kebijakan tersebut tidak berhasil dan terwujud kalau tidak dilaksanakan. Dengan demikian, kedudukan birokrasi menempati posisi strategis. Birokrasi banyak mendominasi kebijakan pemerintah dalam mengatasi masalah-masalah yang multidimensi dan yang menyangkut bidang-bidang teknis yang menjadi tugas pokoknya.

Menurut Esmi Warasih, dalam melaksanakan kebijakan para birokrat akan menentukan kebijakan sendiri untuk dapat menyesuaikan diri dengan situasi di mana mereka berada, akibat keterbatasan akan sumber daya yang tersedia baik berupa informasi, dana, tenaga ahli, tenaga terampil, maupun pengetahuan yang mereka miliki.¹²⁰⁾

¹¹⁹⁾ Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Rahawali, 1986, hal.65.

¹²⁰⁾ Esmi Warasih, *Kegunaan Telaah "Kebijakan Publik" Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa Ini*, Makalah Pada Pertemuan Dosen-dosen Sosiologi Hukum PTN-PTS Se-Jateng, Bandung: FH UNDIP, Juli, 1995, hal.9.

Ditambahkan oleh B. Guy Peters, seperti dikutip oleh Charles O. Jones menyatakan bahwa: Birokrasi memiliki keuntungan yang besar dalam proses kebijakan; ia mengendalikan informasi, menguasai pengetahuan serta memiliki "ideologi departemen".¹²¹⁾

Dalam konteks inilah, para birokrat termasuk aparat penegak hukum dalam mewujudkan tujuan kebijakan, cenderung untuk beralih kepada tujuannya sendiri, sehingga dapat dikatakan setiap birokrasi dapat mengalami pergantian tujuan (*displacement of goals*), terlebih lagi karena para birokrat mempunyai diskresi dan sering bertindak hanya sebagai perwakilan dari organisasi sosial atau politiknya.

Setiap hukum (undang-undang) yang diberlakukan, akan berubah, baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh oleh birokrasi ketika bertindak. Perubahan ini disebabkan oleh kekuatan-kekuatan sosial, politik, ekonomi dan lain-lain. perubahan-perubahan itu terutama disebabkan oleh berbagai reaksi yang dibangkitkan oleh para pemegang peran terhadap para pembuat undang-undang.

Selanjutnya, dalam melaksanakan aktivitasnya, maka para birokrat masih akan menentukan suatu kebijakan tersendiri untuk dapat menyesuaikan diri dengan situasi di mana mereka berada. Hal ini dapat disadari karena sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman bahwa : "faktor yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum

¹²¹⁾ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucratie: A Comparative Perspective*, New York: Longman, 1978, hal.32. lihat juga Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, terjemahan: Ricky Istamto, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994. hal.319.

dalam masyarakat adalah adanya budaya hukum (*legal culture*) yang merupakan motor penggerak dan yang merupakan jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum yang berlaku dengan perilaku manusia dalam masyarakat, termasuk di dalamnya adalah kategori nilai dan sikap-sikap yang dapat mempengaruhi proses pelaksanaannya".¹²²⁾

Sebagaimana dikemukakan oleh Miftah Thoha, jika suatu kebijakan telah ditetapkan maka kemudian bergerak dari arena politik ke arena infrastruktur birokrasi. Demikian pula suatu sikap dan perilaku yang terbuka bergerak ke arah sikap dan perilaku yang tertutup. Keterbukaan telah beralih ke dalam situasi dan forum tertutup seperti rapat-rapat panitia proyek, rapat kerja departemen, lokakarya proyek yang terbatas ataupun rapat penentuan sasaran operasi kejahatan.¹²³⁾

Posisi strategis dari birokrasi ini semakin dipertegas oleh kenyataan bahwa birokrasi itu identik dengan pusat kekuasaan. Mereka yang mempunyai kekuasaan dan yang berada di pusat kekuasaanlah yang mempunyai peluang untuk berbuat dalam proses pembuatan kebijakan termasuk melakukan kejahatan.

Melalui kajian terhadap pelaksanaan kebijakan dalam hal bekerjanya birokrasi penegak hukum ini, kita dapat memahami salah satu persepsi dari teori labeling bahwa kejahatan bukanlah kualitas perbuatan yang telah dilakukan seseorang, melainkan sebagai akibat

¹²²⁾ Lawrence M. Friedman, *On Legal Development*, Rutgers Law Review, 1969.

Menurut Lawrence M. Friedman, budaya hukum (*legal culture*) itu tidak lain adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam keseluruhan kerangka budaya milik masyarakat.

¹²³⁾ Miftah Thoha, *op cit*, hal.66.

dari diterapkannya peraturan dan sanksi oleh orang lain kepada seseorang pelanggar. Dan penjahat adalah seseorang terhadap siapa label tersebut telah dikenakan, perilaku kejahatan adalah perbuatan yang oleh orang-orang diberikan label demikian.¹²⁴⁾

Jadi apa yang dinamakan devian, yaitu bergantung dari penamaan terhadap perilaku itu dalam suatu budaya atau suatu kambi (*setting*) tertentu. Dengan demikian dapat saja suatu perilaku dinamakan devian oleh sekelompok orang tertentu dalam kurun waktu tertentu dan demikian pula sebaliknya. Ini berarti apa yang dinyatakan sebagai benar atau salah, dirumuskan oleh masyarakat, dan dengan demikian "*kejahatan*" bukanlah suatu perbuatan, melainkan suatu "kata saja".¹²⁵⁾

Di tangan para birokrat (penegak hukum) sering terjadi "*displacement of goals*", tujuan perlindungan masyarakat (*social defence*) dari Undang-undang dalam perjalanannya telah menghasilkan adanya pihak-pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak sama dan tidak rasional. Ini terjadi pada penyelesaian kasus kali Babon, dengan adanya Prokasih tersebut sebenarnya Pemda kota Semarang dapat dikatakan telah melakukan *displacement of goals*.

Fenomena yang akan sulit dihindarkan, yaitu apa yang dinamakan oleh Kuypers "*osmose*" antara kultur penguasa dan kultur pengusaha, sehingga spektrum dari dua kelompok ini akan

¹²⁴⁾ lihat Howard S. Becker, *Outsiders*, London: Free Press, 1973, hal.9. lihat juga Burton Wright dan Vernon Fox, *Criminal Justice and The Social Sciences*, Philadelphia: W.B. Saunders Company, 1978, hal.152.

¹²⁵⁾ J.E Sahetapy, *Teori Kriminologi Suatu Pengantar*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1992, hal.3-4.

menampakkan diri sebagai suatu "*schizofrenie*". Dengan perkataan lain, oleh karena penguasa tidak dapat tidak akan memasuki kegiatan bidang pengusaha karena konstelasi birokrasi dan kegiatan pemerintahan dalam bidang kesejahteraan yang tidak dapat dihindarkan, dengan sendirinya akan terjadi semacam *asas reciprocitas*, sehingga pengusaha juga akan berkiprah ke dalam ruang lingkup kegiatan pemerintahan. Mau tidak mau akan terjadi kolusi dalam berbagai dimensi, sebagai akibat yang tidak dapat dihindarkan akan terjadi perbuatan-perbuatan yang secara moral dan etis apalagi hukum tidak dapat dibenarkan.¹²⁶⁾

Dalam proses penyelesaian kasus-kasus pidana, terjadinya *displacement of goals* ini telah dikaji dengan sangat menarik oleh Donald Black. Studi yang dilakukan oleh Donald Black menunjukkan bahwa: kasus-kasus yang identik secara teknis yang menyinggung kasus-kasus yang sama dan didukung oleh bukti yang sama seringkali ditangani secara berbeda, misalnya perbedaan reaksi petugas atau birokrat penegak hukum terhadap kasus-kasus yang secara teknis memenuhi syarat sebagai pembunuhan mencakup dari yang hampir tidak ditanggapi sama sekali sampai kepada hukuman mati. Di samping itu menurut Donald Black, setiap kasus mempunyai ciri-ciri sosial, yakni menyangkut siapa yang melakukan pengaduan terhadap siapa, siapa yang menanganinya, atau pihak lain yang terlibat, dan ciri-ciri sosial orang-orang tersebut merupakan struktur sosial dari kasus tersebut. Struktur sosial ini sangat penting bagi pemahaman perbedaan hukum

¹²⁶⁾ J.E. Sahetapy, *Globalisasi Dan Kejahatan*, Makalah Pasa Seminar Kriminologi Ke VII, Semarang, 1994, hal.11.

dari suatu kasus yang identik secara teknis dengan kasus lainnya. Dengan demikian struktur sosial suatu kasus memprediksikan dan menjelaskan bagaimana cara kasus tersebut ditangani.¹²⁷⁾

Dengan demikian, pendekatan kebijakan ini sekaligus akan memberikan bantuan dalam menjelaskan proses pembentukan dan perkembangan hukum. Karena kebijakan pemerintahan bukanlah arena yang terisolir. Kebijakan yang dihasilkan pemerintah berasal dari semua kejadian dalam masyarakat, tumbuh dalam praktik kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat. Hanya saja seperti telah diuraikan di atas dalam perjalanannya, bagaimana kebijakan pemerintah (apakah melakukan atau tidak melakukan) dalam realitanya, senantiasa ada pihak-pihak yang mendapat perlakuan yang tidak sama dan tidak rasional.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa hukum dan kebijakan publik merupakan dua hal yang dapat dibedakan tetapi dapat dipisahkan. Penelusuran empiris juga memperlihatkan bahwa "*law effectively legitimates policy*", sebagaimana dikemukakan oleh Robert B. Seidman : "... to promote economic development, governments must rely upon law, for the legal order is filter through which policy become practice".¹²⁸⁾

¹²⁷⁾ Donald Black, *Sociologi Justice*, New York: Oxford University Press, 1989.

Menurut Donald Black, pemahaman terhadap ciri-ciri sosial dan struktur sosial suatu kasus tersebut merupakan pengaruh atau akses dari pandangan sosiologis dalam melihat hukum (*sociological model*) yang berbeda dari pandangan-pandangan formalisme hukum (*Jurisprudential model*).

¹²⁸⁾ Lihat Robert B. Seidman, *Law and Development : A General Model Law and Society Review*, 1972, hal.311-339.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan dan rekomendasi sebagai berikut :

1. Persepsi penegak hukum/birokrat terhadap pencemaran lingkungan, sangat bervariasi.

Pihak Pemda menganggap bahwa kasus pencemaran lingkungan masih ditoleransi untuk diselesaikan dengan Kebijakan Pemerintah melalui dua tahap. Tahap pertama, yaitu pendataan dan analisis mengenai kegiatan usaha, dampak dan tingkat pencemarannya. Tahap kedua, penyelesaian kasusnya. Dalam tahap kedua ini dimulai dari penanganan sengketa kasusnya, kemudian dilanjutkan dengan penanggulangan pencemaran dan kerusakan sumber daya alamnya (perbaikan sumber daya alamnya). Penyelesaian sengketa kasusnya dilakukan melalui musyawarah, antara pihak pencemar atau wakilnya, pihak korban atau wakilnya dan pihak Pemerintah Kota Semarang (dalam hal ini Bapedalda) bertindak selaku mediator, PEMDA bertindak sebagai penghubung antara pihak pencemar dengan pihak masyarakat.

Dalam penyelesaian kasus lingkungan, Pemda berusaha mencari penyelesaian secara musyawarah melalui pengamatan fakta di lapangan dan didukung dengan pengujian laboratorium. Dari hasil pengamatan dan pengujian laboratorium tersebut, kemudian ditindaklanjuti dengan saran-saran. Keputusan akhir dari proses musyawarah berada di tangan para pihak, sedangkan mediator hanya mempertemukan keinginan para pihak serta memberikan masukan mengenai alternatif pemecahan masalah. Selanjutnya para pihak wajib melaksanakan hasil keputusan.

2 Sedangkan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan (perbaikan sumber daya alamnya) dilakukan dengan jalan memberikan surat peringatan atau melalui penandatanganan Superkasih terhadap pabrik pencemar dan atau perusak lingkungan untuk dilakukan penanganan/pengolahan limbah. Kemudian dilakukan pemantauan rutin terhadap limbah pabrik. Pihak pencemar dan atau perusak lingkungan harus memberikan laporannya secara rutin. Apabila ternyata ditemukan oleh pihak BAPEDALDA bahwa pihak pencemar dan atau perusak lingkungan tidak memenuhi isi surat peringatan maka dilakukan surat peringatan yang kedua. Bila ternyata pihak pencemar masih juga tidak berbuat apapun maka diberikan surat peringatan yang ketiga dan bila ternyata tidak berbuat apapun sesuai dengan isi surat peringatan barulah dilakukan tindakan. Tindakan yang dimaksud

adalah penjatuhan sanksi administratif, yang berupa penutupan sementara saluran pembuangan limbah, penghentian sementara kegiatan produksi yang menghasilkan limbah, penyegehan semua saluran limbah, pencabutan ijin HO dan sanksi/tindakan lain yang ditentukan dalam ijin yang dimilikinya. Namun sejak berfungsinya BAPEDALDA, Tahun 1993, Pemda kota Semarang (dalam hal ini BAPEDALDA) belum pernah menjatuhkan tindakan. Hal ini disebabkan adanya kebijakan Walikota Semarang yang menghendaki selama masih bisa diselesaikan secara kemitraan (*compliance*) akan tetap diusahakan terlebih dahulu. Hal inilah yang merupakan sebab bahwa di Semarang sampai saat ini belum pernah ada kasus lingkungan diselesaikan lewat pengadilan.

Padahal bila kita membaca penjelasan pasal 20 ayat (2) yang menyatakan bahwa, bila tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Namun demikian Pemda kota Semarang belum pernah melimpahkan kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup ini ke Pengadilan Negeri Semarang.

2. Pengaruh kondisi struktur politik, ekonomi, sosial, budaya terhadap
3. penegakan hukum lingkungan di kota Semarang sangat besar. Hal ini nampak dari tidak adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari Pemerintah Daerah untuk melimpahkan kasus pencemaran lingkungan ke Pengadilan, dikarenakan adanya berbagai kepentingan

dan tujuan. Pemda masih mengutamakan pembangunan, seperti memperluas lapangan kerja, menambah pendapatan Pemda, dan sebagainya. Oleh karenanya atas dasar ketentuan yang menyatakan bahwa Walikota adalah penguasa tunggal di daerahnya maka Pemda kota Semarang mengambil sikap untuk menyelesaikan kasus pencemaran lingkungan dengan konsep kemitraan. Penyelesaian melalui konsep kemitraan ini dalam praktiknya cenderung menguntungkan perusahaan dan merugikan masyarakat korban. Ini terjadi pada penyelesaian kasus kali Babon tersebut di atas. Dalam filosofinya penyelesaian secara kemitraan ini adalah untuk mendapatkan keadilan, namun kenyataannya dalam praktik masyarakat cenderung menjadi korban ketidakadilan. Terbatasnya kemampuan ditambah dengan posisi yang lemah menyebabkan masyarakat harus menerima putusan, walaupun sebenarnya menolak putusan tersebut.

Namun karena ketidakmampuannya mempengaruhi elit penguasa menyebabkan posisi menjadi kalah, bahkan Prokasih yang sasarannya dimaksudkan untuk menurunkan beban pencemaran yang diakibatkan oleh limbah, nampaknya justru dipakai untuk menambah penghasilan bagi aparat, yaitu sebagai suatu proyek.

B. REKOMENDASI

1. Mengingat Undang Undang No. 4 Tahun 1982 banyak kelemahan antara lain belum adanya peraturan pelaksanaan seperti yang diamanatkan dalam pasal 20 tidak adanya ketentuan lebih lanjut mengenai sisten dan prosedur pertanggungjawaban badan hukum, tidak adanya ketentuan mengenai jenis sanksi yang dapat dijatuhkan mengenai badan hukum, telah adanya ketentuan mengenai kapan atau unsur apa untuk dapat dikatakan adanya perubahan lingkungan menurunnya kualitas lingkungan sampai derajat tertentu, dan sebagai penyebab pelaksanaan penegak hukum mengalami hambatan. Sehubungan dengan itu sebagai Undang-Undang, maka sudah saatnya untuk diadakan reorientasi, reevolusi, reorganisasi dan reformasi.
2. Tidak adanya PPNS sebagai aparat penyidik pada instansi/ departemen yang bersangkutan seperti departemen perindustrian, pertambangan, pertanian, Bapedal dan sebagainya merupakan kendala bagi penanganan kasus lingkungan. Oleh karenanya pengangkatan PPNS sebagai penyidik pegawai negeri sipil pada instansi yang bersangkutan mutlak diperlukan untuk mengatasi dan menanggulangi faktor kendala yang berkenaan dengan tersedianya aparat penyidik kasus lingkungan, di samping juga perlu diwujudkan koordinasi yang baik antar instansi.

3. Mengingat hukum lingkungan aspeknya sangat luas dan kompleks, karena berkaitan dengan berbagai disiplin ilmu, sehingga kecil kemungkinan aparat penegak hukum dan pihak yang terkait termasuk disini pihak konsultan mampu menguasai berbagai aspek lingkungan, maka diperlukan adanya pendidikan hukum lingkungan melalui penataran, kursus, atau latihan bagi mereka agar mampu menangani kasus-kasus lingkungan atas dasar wawasan yang komprehensif-integral. Dengan demikian terdapat persamaan persepsi antara aparat penegak hukum tentang berbagai aspek hukum lingkungan.
4. Mengingat kurangnya sarana prasarana yang dimiliki khususnya laboratorium yang memenuhi syarat, maka perlu ditingkatkan jumlah laboratorium yang representatif.
5. Mengingat mahalnya biaya pengelolaan lingkungan merupakan kendala yang harus diatasi, maka pemberian kredit berwawasan lingkungan terhadap perusahaan berskala kecil untuk pembelian alat pengolahan limbah perlu dimasyarakatkan.
6. Kurangnya kesadaran masyarakat (termasuk di sini pengusaha industri, menyebabkan penegakan hukum lingkungan terganggu, untuk itu perlu dibina dan ditingkatkan melalui usaha-usaha seperti : penyuluhan, penerangan, bimbingan, teladan atau dengan melibatkan lembaga swadaya masyarakat dalam penanggulangan masalah lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1990.
- Anderson, James E., *Public Policy Making*, New York: Praeger Publishers, 1979.
- Becker, Howard S., *Outsiders*, London: Free Press, 1973.
- Black, Donald., *Sociological Justice*, New York: Oxford University Press, 1989.
- Blau, Peter M, dan Marshall W. Meyer., *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Terjemahan: Gary R. Yusuf, Jakarta: UI Press, 1987.
- Chambliss, Wiliam J, dan Robert B, Seidman., *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Westley, 1971.
- Danusaputra, St. Munadjat., *Hukum Lingkungan, Buku I: Umum*, Bandung: Bina Cipta, 1980.
- _____, *Hukum Lingkungan*, Bina Cipta, 1982.
- Duncan, Jack W., *Organizational Behavior*, Boston: Houghton Mifflin Coy, 1981.
- Esmi Warasih., *Kegunaan Telaah "Kebijakan Publik" Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa Ini*, Makalah: Pertemuan Dosen-dosen Sosiologi Hukum PTN-PTS Se-Jateng, Bandung: FH UNDIP, Juli, 1995.
- Faisal Sanapiah., *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Malang: Yayasan Asih Asah Asuh, 1990.
- Friedman, Lawrence M., *On Legal Development*, Rutgers Law Review, 1969.
- Hadjon M. Philipus, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1995.
- Hammer, Clay W, dan Dennis W Organ., *Organizational Behavior, An Applied Psychological Approach*, Dalas, Texas: Businnes Publications, Inc, 1978.
- Hamid, Hamrat., *Penindakan Pelanggaran Hukum Lingkungan*, Makalah: Lokakarya Nasional Penegakan Hukum Lingkungan bagi Aparat Pemda, Polri, Jaksa, Dan Hakim, 1996.

- Hardjasoemantri, Koesnadi., *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.
- Harkrisnowo, Harkristuti., *Metodologi Penelitian Dalam Kriminologi: Beberapa Alternatif*, Makalah yang disampaikan dalam: Penataran Hukum Pidana Dan Kriminologi, yang diselenggarakan oleh FH. UNDIP, Bandung: 14-29 November 1994.
- Hidayat Arief, *Hukum Lingkungan*, Undip, 1998.
- _____. *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, 1990.
- _____. *Hukum Perlindungan Lingkungan*, Gajah Mada University Press, 1990.
- Hennessy Bernard., *Pendapat Umum*, Jakarta: Erlangga, 1989.
- Indrawijaya, Adam Ibrahim., *Perilaku Organisasi*, Bandung: Sinar Baru, 1989.
- Jones Charles O., *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, terjemahan: Ricky Istamto, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994.
- Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan., *Hari Depan Kita Bersama*, Jakarta: PT Gramedia, 1988.
- Lotulung, Paulus Effendie., *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.
- Media Massa, Undang-Undang No. 23 Th. 1997.
- Moloeng, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1994.
- Nasution, S, dan M. Thomas, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi dan Makalah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- Notohamidjojo, *Soal-soal Filsafat Hukum*, Gunung Mulia, Jakarta, tanpa tahun.
- Parsons, Talcott., *The Social Systems*, New York: The Free Press, 1951.
- Peters, Guy B., *The Politics of Bureaucratie: A Comparative Perspektif*, New York: Longman, 1978.
- Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian Untuk Tesis*, Semarang, 2001.
- _____. *Pedoman Penulisan Tesis*, Semarang, 2001.

Rahardjo, Saijipto., *Masalah penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, tanpa tahun.

_____, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980.

_____, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1983.

_____, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni, 1983.

_____, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.

_____, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980.

Rangkuti, Siti Sundari., *Kajian Terhadap Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Majalah: ANDAL, Jakarta; SKREPP (Sekretariat Kerjasama Relawan Pengendalian Pencemaran), 1990.

Saleh, Ismail., *Peranan Hukum Dalam Pembangunan dan Pembangunan di Bidang Hukum*, Jakarta: Departemen Kehakiman, 1986.

Saleh Roeslan., *Benarkah Peradilan Pidana Mencerminkan Ketidaksamaan Dalam Penerapan Hukum*, Makalah, 1995.

Salim Emil, Pidato Penerimaan, "J. Paul Getty Award" dari Presiden Dana Margasatwa dan Yayasan Pelestarian Lingkungan Hidup di Washington, 1990.

Sanapiah Faisal., *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang: Yayasan Asih Asah Asuh, 1990.

Seidman, Robert B., *Law Development: A General Model, Law and Society Review*, Jilid VII, 1972.

Seminar : *Membenahi Perilaku Pelaku Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Silalahi, Daud., *Identifikasi Dan Kriteria Kegiatan-kegiatan Tertentu Menurut Pasal 21 Tentang Tanggung Jawab Mutlak Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982*, Makalah: Pada Seminar Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak Di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 16 Juni 1994.

_____, *AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 1995.

Siahaan N.H.T., *Beberapa Masalah Tentang Tanggung Jawab Ganti Rugi Perdata Pencemaran Lingkungan Hidup*, Majalah: Hukum Dan Pembangunan No. 6 Tahun XV, 1985.

SKEPHI., *Delapan Perusahaan Perusak Lingkungan & Anatomi Masalah Lingkungan Hidup Indonesia*, Jakarta: SKEPHI, 1993.

Soekanto, Soerjono., *Penegakan Hukum*, Bandung: Binacipta, 1983.

———., *Faktor-faktor yang Mempengaruhi penegakan Hukum*, Jakarta, CV Rajawali, 1993.

Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1994.

———., *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: CV Rajawali, 1983.

———., *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-masalah Sosial*, Bandung: Bina Citra Aditya, 1989.

———., dan Mustafa Abdullah., *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta: CV Rajawali, 1987.

Soemitro, Ronny Hanitijo., *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Semarang: Agung Press, 1989

———., *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1984.

———., *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.

———., *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris*, Majalah: Masalah-masalah Hukum No. 9 Tahun 1991.

———., *Fungsi Teori Dalam Penelitian Empiris*, dalam Masalah-Masalah Hukum, No. 7 Tahun 1991, hal. 4-16.

———., *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 5 tahun 1992, hal. 32-40.

———., *"Grounded Research" Dalam Penelitian, Ilmu-Ilmu Sosial*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 9 tahun 1993, hal. 28-37.

———., *Penggunaan Analisis Kausal Dalam Penelitian Hukum Yang Sosiologis*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 11 Tahun 1994, hal. 35-40.

- _____. Hubungan Antara Kesadaran Hukum Dengan Tingkat Pendidikan (Penelitian Mengenai Korelasi Antara Kesadaran Pembayaran Pajak Dengan Tingkat Pendidikan), dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No. 6 Tahun 1993, hal. 33-44.
- Socroso, Tjipto., *Masalah Implementasi Sanksi hukum Terhadap Pelanggaran Norma Undang-undang Lingkungan Hidup Di Wilayah-wilayah Pengadilan Negeri Di Pulau Jawa*, Semarang: Lemlit UNDIP, 1993.
- Soto, Hernando De., *Masih Ada Jalan Lain : Revolusi Terselubung Di Negara Dunia Ketiga*, Penerjemah: Masri Maris, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.
- Sudarto., *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1983.
- _____. *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986.
- Sunggono. Bambang., *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- Suparni, Nanick., *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Grafika, 1992.
- Thoha, Miftah., *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: PT Rajawali, 1996.
- Trubeck, David M., *Max Weber On Law and The Rise Of Capitalism of Social Theory*, New York: A Division of Macmillan Publishing co., Inc., 1976.
- Usman, Rachmadi., *Pokok-pokok Hukum Lingkungan Nasional*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1993.
- Wibawa, Samodra., *Kebijakan Publik : Proses Analisis*, Jakarta: Intermedia, 1994.
- Wright, Burton, dan Vernon Fox., *Criminal Justice And The Social Sciences*, Philadelphia: W.B. Saunders Company, 1978.